Die Deutsche Gemeindeordnung als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Vorgelegt von

Werner Vahl
Gerichtsreferendar
aus Stettin

1936

Verlag M. Dittert & Co., Dresden A 16, Pfotenhauerstraße 28-30

Referent: Professor Dr. Giese.

Korreferent: Professor Dr. von Unruh.

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juni 1936.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

A. Verfassung und Grundgesetz 7

B. Die Deutsche Gemeindeordnung als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates 12

I. Das Selbstverwaltungsideal des Reichsfreiherrn vom Stein und die Entwicklung der Selbstverwaltung im liberalen Staate 12

II. Nationalsozialismus und Selbstverwaltung 16

III. Führerprinzip und Einheitsgedanke in der DGO. . . 18

a) Das Führerprinzip 18

1. Allgemeines 18
2. Der Bürgermeister als Leiter der Gemeinde . . . 20
3. Die Beigeordneten als Unterführer 25
4. Die Gemeinderäte 26
5. Die bürgerschaftliche Gefolgschaft 32

b) Der Einheitsgedanke 34

1. Allgemeines 34
2. Der Einklang von Partei und Gemeindeverwaltung 36
3. Die Einheit von Staat und Gemeinde 41

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552326_0079

Verzeichnis der benutzten Schriften.

(Weitere Literatur ist in den Anmerkungen angeführt.)

1. A. A.: Erste Anweisung zur Ausführung der Deutschen Gemeindeordnung vom 22. 3. 1935 (MBliV. S. 415).

Allg. Begr.: Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung, Allgemeiner Teil, Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger 1935, Nr. 25/28.

1. DVO.: Erste Verordnung zur Durchführung der Deutschen Gemeindeordnung vom 22. 3. 1935 (RGBl. I S. 393 f.).

Becker: Diktatur und Führung 1935.

Boesler: Beiräte, in Deutsches Recht 1935 S. 406 ff.

Forsthoff: Die Krise der Gemeindeverwaltung 1932.

— Der totale Staat. 1933.

Freisler-Grauert: Das neue Recht in Preußen. 1933.

Heckel: Staats-, Verwaltungs- und Kirchenrecht im Dritten Reich, in „Berichte über die Lage und das Studium des öffentlichen Rechts", 1935.

Herrfahrdt: Werden und Gestalt des Dritten Reichs, 1933.

— Schiedsrichterliche Führung, in Deutsches Recht, 1935, S. 208 ff.

Adolf Hitler: Mein Kampf, 74. Aufl., 1933.

— Die Reden als Kanzler, 1933.

— Die Reden am Reichsparteitag, 1933, 1934.

— Die Reden am Parteitag der Freiheit, 1935.

Höhn: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, 1934.

— Führer oder Staatsperson? In DJZ. 1935, S. 65 ff.

— Der Führerbegriff im Staatsrecht, in Deutsches Recht, 1935, S. 296 ff.

— Partei und Staat, in Deutsches Recht, 1935, S. 474 ff.

— Die Gemeinde als Gebietskörperschaft, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1935, Bd. II, S. 1 ff.

Ernst Rudolf Huber: Die Deutsche Staatswissenschaft, in ZgesStW. Bd. 95, S. 36 ff.

— Vom Sinn der Verfassung, 1935.

— Partei, Staat, Volk, in Deutsches Recht, 1935, S. 309 ff.

— Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935.

Kerrl-Weidemann: Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, 1935.

Koellreutter: Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, 1933.

— Deutsches Verfassungsrecht. Ein Grundriß. 1935.

v. Köhler: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 1935.

Köttgen: Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931.

— Die Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung, in Der Gemeindetag, 1933, S. 545 ff.

— Das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz, in Verwaltungsarchiv, Bd. 39, S. 113 ff.

— Deutsche Verwaltung, 1936.

Herbert Krüger: Führer und Führung, 1935.

Küchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung, 1935.
Kühn: Zur Entwicklung des Führergedankens, in Deutsches Recht, 1935, S. 202 ff.
Kunkel: Der Preußische Staatsrat, 1935.
Lohmann: Grundsätze des neuen Gemeindeverfassungsrechts, in ZgesStW. 1935, S. 483 ff.
v. Lympius-Küchenhoff: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz, 1934.
Markmann: Gedanken zum kommunalpolitischen Aufbau, 1934.
Maunz: Der Führergedanke in der Verwaltung, in Deutsches Recht, 1935, S. 219 ff.
Merk: Verfassungsschutz, 1935.
Moeller van den Bruck: Das ewige Reich, 1933.
Neeße: Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei. Versuch einer Rechtsdeutung, 1935.
— Das Verhältnis von Partei und Staat in der Gemeinde, in Deutsche Verwaltung, 1935, S. 175 ff.
Pathe: Vor 150 Jahren. Der Freiherr vom Stein arbeitete für unsere Zeit, in Der Gemeindetag, 1933, S. 552 ff.
— Zur Problematik der Selbstverwaltung, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 130 ff.
— Die Deutsche Gemeindeordnung und der Reichsfreiherr vom Stein, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 546 f.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926.
Poetzsch-Heffter: Reichsgemeinde und Reichmittelinstanz, in Deutsches Recht, 1935, S. 49 ff.
Remé: Der Preußische Staatsrat, 1935.
Ritter: Stein, 1931. 2 Bände.
Schattenfroh: Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, 1935.
Carl Schmitt: Verfassungslehre, 1928.
— Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat, in Deutsches Recht, 1934, S. 27 ff.
— Staat, Bewegung, Volk, 1935.
Seydel: Führer und Leiter, in DJZ. 1935, S. 1213 ff.
Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
Stuckart: Die staatsrechtlichen Grundlagen des Reichs, in Zeitschrift für Politik, 1936, S. 1 ff.
Surén: Die Deutsche Gemeindeordnung, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 125 ff.
Surén-Loschelder: Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, 1935.
Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht, 1934.
Uhle: Beiräte, in Verwaltungsarchiv, Bd. 40.
Walz: Das Ende der Zwischenverfassung, 1933.
— Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat? In DJZ. 1933, S. 1934.
Weidemann: Die Stellung des Parteibeauftragten nach der DGO., in Der Gemeindetag, 1935, S. 267 ff.

A. Verfassung und Grundgesetz.

Der Begriff des Grundgesetzes war in der Staatsrechtslehre der vergangenen Zeit identisch mit dem Begriff der Verfassung[1]). So bildete die Verfassung vom 11. August 1919 das Grundgesetz des Weimarer Staates. Es enthielt die Ordnung der politischen Gewalt im Staate[2]) und regelte insbesondere 1. die Art der Berufung, die Zuständigkeit und das Zusammenwirken der verschiedenen höchsten staatlichen Organe, 2. die für den Bundesstaat charakteristische Abgrenzung der Staatsgewalt des Reichs von der der Länder, 3. die gesetzliche Normierung der Grundrechte und Grundpflichten der Staatsbürger.

Das wesentliche Merkmal für den bisherigen Begriff des Verfassungsgrundgesetzes war die Zusammenfassung des gesamten Verfassungsrechts in einem geschlossenen Normensystem durch eine einheitliche Urkunde. Die Schriftlichkeit erschien als das bedeutsamste Erfordernis für die Verfassung des liberalen Staates. Was nicht in der Verfassungsurkunde enthalten war, bildete auch keinen Bestandteil der Verfassung des Staates. Umgekehrt gehörte auch alles zur Verfassung, was in der Urkunde stand, gleichgültig, ob es sich um eine grundsätzliche Norm oder eine bloße Durchführungsvorschrift handelte[3]).

Zwei weitere Kennzeichen des alten, formalen Begriffs des Verfassungsgrundgesetzes waren die Vertrags- oder Gesetzesmäßigkeit und die erhöhte Geltungskraft. Der Gedanke der Vertragsmäßigkeit der Verfassung, der auf der Vorstellung eines Kompromisses zwischen den „nicht länger zu dämmenden Kräften des Volkes und der immer noch lebensvollen Macht des Fürsten[4])" beruhte, wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts durch das Prinzip der Gesetzesmäßigkeit der Verfassung

---

1) Siehe Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 508 ff.; Stier-Somlo, Reichsstaatsrecht, 1927, Bd. I, S. 46 ff., insbes. S. 47; v. Calker, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1930 I S. 49 ff.; Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 1924, S. 94 f.; vgl. auch C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 3 ff., 38 f.

2) Vgl. Merk, Verfassungsschutz, 1935, S. 8 ff., Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 27 f. und Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 17 f.

3) Vgl. Merk a. a. O. S. 2 f.; C. Schmitt a. a. O. S. 11 f.

4) Huber S. 10 a. a. O.

abgelöst, nach dem die Entscheidung über die Ausgestaltung der Verfassungsurkunde dem Volke oder der Volksvertretung zu überlassen war, um die Übereinstimmung zwischen Volkswillen und Verfassung herbeizuführen. Der Grundsatz der erhöhten Geltungskraft, nach dem Verfassungsvorschriften nur in besonderem und erschwertem Verfahren abänderbar waren, erklärt sich aus dem für den liberalen Staat typischen Sicherungsbedürfnis des einzelnen gegenüber einer willkürlichen und mißbräuchlichen Handhabung der Staatsgewalt[5]).

Die Schriftlichkeit, die Vertrags- oder Gesetzesmäßigkeit und die erhöhte Geltungskraft als die drei Hauptkennzeichen des bisherigen Verfassungsgrundgesetzes stehen in engstem Zusammenhang mit der dualistischen Auffassung des Verhältnisses von Staat und staatsfreier Gesellschaft im Zeitalter des Liberalismus. Aus dem Gedanken der Sicherung von Freiheit und Eigentum des Individuums erwuchs das Bestreben des Liberalismus, den Umfang der Staatstätigkeit möglichst genau zu bestimmen und zu begrenzen. So stellte das Verfassungsgrundgesetz die Regelung der Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Staate dar und bildete infolge der Tendenz der Beschränkung der Staatsgewalt die magna charta des liberalen Bürgertums[6]).

Im nationalsozialistischen Staat ist eine völlige Wandlung der Begriffe Verfassung und Grundgesetz eingetreten. Kennzeichnete das liberale Verfassungsgrundgesetz nur den äußeren Organisations- und Funktionsapparat des Staates, ausgerichtet nach den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Wahrung der Rechte des Individuums, so umfaßt der neue Verfassungsbegriff die Gesamtheit der den Staat bildenden und tragenden politischen Kräfte und Werte. „Die Verfassung bildet die Grundordnung, die die Vielheit politischer Kräfte zur staatlichen Einheit zusammenfaßt[7])." Sie stellt die Grundlage alles völkischen und staatlichen Lebens dar, die Form, durch die sich das Volk zur staatlichen Ordnung und politischen Einheit bekennt.

Es widerspräche völlig dem Wesen dieser Verfassung, wollte man versuchen, sie in feste Formen zu zwängen und durch ein formales System gesetzlicher Normen etwa in einen Gegensatz zur politischen Wirklichkeit zu bringen[8]). Ein solches Verfahren könnte die Lebensform

---

5) Vgl. Merk a. a. O. S. 6 ff.; C. Schmitt a. a. O. S. 16 ff.

6) Vgl. hierzu C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 23 f.; Huber, S. 8 ff. a. a. O., ders., Vom Sinn der Verfassung, 1935. S. 8 ff.

7) So Huber, a. a. O. S. 18; ders., in Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 7.

8) Vgl. Herbert Krüger, Führer und Führung, 1935, S. 42; „So wird das völkische und staatliche Leben in die festen Bahnen des alles vorhersehenden und alles vorherbestimmenden Gesetzes gezwungen ...".

des neuen Staates niemals erschöpfend erfassen. „Nicht eine möglichst umfassende formalgesetzliche Regelung des Verfassungsrechts, sondern ein intensives und starkes Verfassungsleben ist entscheidend für den völkischen Verfassungsstaat[9]). Da es im neuen Staat entscheidend auf die Verfassungswirklichkeit, nicht auf die Verfassungsnorm ankommt, entfällt für den nationalsozialistischen Verfassungsbegriff zwangsläufig das Merkmal der Schriftlichkeit[10]).

Ebensowenig haben die beiden anderen Kennzeichen des liberalen Verfassungsgrundgesetzes heute noch irgendeine Bedeutung. Das Erfordernis der Vertrags- oder Gesetzesmäßigkeit konnte eine Rolle nur in einer Verfassung spielen, die auf dem Gegensatz zwischen Staat und Volk, zwischen Staat und staatsfreier Gesellschaft aufgebaut war. Der Nationalsozialismus dagegen sieht im Staate die Erscheinungsform des Volkes; die Verfassung des nationalsozialistischen Staates kann daher nur eine völkische sein, geformt und gebildet durch die schöpferische Kraft des Führers, der seinem Volke richtunggebend voranschreitet. — Auch das Merkmal der erschwerten Abänderbarkeit erscheint bedeutungslos für den nationalsozialistischen Verfassungsbegriff. Bildet die Verfassung die Gesamtordnung aller völkischen Kräfte und Werte, so ist jede Möglichkeit einer Abänderung oder Aufhebung einzelner Verfassungsgrundsätze auf rechtlichem Wege ausgeschlossen. Handelt es sich dagegen um eine technische Organisationsfrage, um die gesetzliche Durchführung und Ausformung dieser Prinzipien, so ist hier eine Abänderung und Anpassung an die politische Entwicklung durchaus möglich[11]).

Die Ablehnung einer Verfassungsurkunde und die Betonung der Verfassungswirklichkeit durch den nationalsozialistischen Staat entsprechen nur scheinbar der Integrationslehre Smends[12]). Nach der Auffassung Smends ist der Staat Bewegung, ständig sich erneuerndes Werden und Vergehen; ebenso ist die Verfassung die „Rechtsordnung ... des Lebens, in dem der Staat seine Lebenswirklichkeit hat, nämlich seines Integrationsprozesses[13])". Wesentlich für diesen Begriff der Verfassung ist das „freischwebende System ihrer Integrationsfaktoren[14])". — Die Lehre Smends ist, so eindeutig sie

9) Huber, a. a. O., S. 17.

10) Vgl. Huber, a. a. O., S. 15 ff.; ders., Vom Sinn der Verfassung, 1935, S. 19; C. Schmitt, in Deutsches Recht, 1934, S. 28; Köttgen, Deutsche Verwaltung, S. 16; a. M. Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, 1934, S. 130 f.

11) Vgl. hierzu Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 15 ff., 23 ff., 42 ff.; Köttgen a. a. O. S. 16.

12) Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

13) a. a. O. S. 78.

14) a. a. O. S. 87.

dem formalen und normativen Verfassungsbegriff des Liberalismus entgegentritt, für den nationalsozialistischen Verfassungsbegriff nicht verwendbar. Die neue Verfassung ist kein „freischwebendes System", sondern die Ordnung und feste Formung des völkischen Lebens. Sie bedeutet die Zusammenfassung der völkischen Kräfte zum Staat und ist daher nicht vereinbar mit dem dynamischen und allzu labilen Integrationsbegriffe Smends[15]).

Aus dem gleichen Grunde muß auch der Auffassung Koellreutters widersprochen werden. Wenn K.[16]) ausspricht, die neue Verfassung „erwachse aus dem politischen Willen der Führung, die sie nach den Grundsätzen der neuen Staatsgestaltung entwickle", so bedeutet dies für den nationalsozialistischen Verfassungsbegriff eine einseitige Betonung der Dynamik der politischen Entwicklung; diese kann wohl eine Änderung in den Formen der Verfassungsdurchführung, nicht jedoch eine Änderung der dem deutschen Volke immanenten politischen Grundordnung herbeiführen. Denn es handelt sich bei dem neuen Verfassungsbegriff weder um eine „anarchische Faktizität" noch um eine „idealistische Normativität[17]), sondern um die den politischen Lebenserfordernissen des deutschen Volkes entsprechende, immanente Ordnung, die von bestimmten, überragenden Grundsätzen beherrscht wird. Eine Beseitigung dieser „politischen Fundamentalprinzipien" des nationalsozialistischen Staates auf gesetzlichem Wege ist nicht möglich[18]).

Die Feststellung, daß dem neuen Verfassungsbegriff das Merkmal der Schriftlichkeit fehle und daß die Verfassung die ungeschriebene Grundordnung des deutschen Volkes bilde, schließt eine gesetzliche Formulierung einzelner Teile und Ausschnitte der nationalsozialistischen Verfassung nicht aus. Im Gegenteil besteht ein praktisches Bedürfnis, für den Neubau der Verfassung an wichtigen Stellen die Form des Gesetzes zu wählen. Solche Gesetze stellen Teilordnungen der politischen Gesamtordnung des deutschen Volkes dar; sie bilden die Grundgesetze des nationalsozialistischen Staates[19]).

So hat der Begriff des Grundgesetzes eine Bedeutungswandlung erfahren. Während im liberalen Staate das Grundgesetz die Verfassung bedeutete, stellen heute die nationalsozialistischen Grundgesetze

---

15) Vgl. hierzu Huber, a. a. O. S. 23 ff.
16) Grundriß der allgemeinen Staatslehre, 1933, S. 85.
17) Köttgen, a. a. O. S. 16.
18) Vgl. Huber, a. a. O. S. 73 f.
19) Zum Begriff des nationalsozialistischen Grundgesetzes vgl. Huber, a. a. O. S. 15 ff.; ders., Vom Sinn der Verfassung, S. 19; Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht S. 18 f.; Köttgen, Deutsche Verwaltung, 1936, S. 16; Stuckart, in Zeitschrift für Politik, 1936, S. 1 ff.

Bestandteile der Verfassung dar. Sie sind, soweit sie fundamentalen Verfassungsprinzipien Ausdruck geben, gesetzlich unangreifbar, im übrigen können sie den jeweiligen Erfordernissen der politischen Entwicklung jederzeit angepaßt und abgeändert werden. An die Stelle der Identität von Verfassung und Grundgesetz ist im nationalsozialistischen Staat die Verschiedenheit beider Begriffe getreten und der Verfassung begrifflich der unbedingte Vorrang vor dem Grundgesetz eingeräumt worden. Die Verfassung bildet die ungeschriebene völkische Grundordnung; die Grundgesetze kennzeichnen nur die Grundlinien des nationalsozialistischen Staatsaufbaues, sie stellen gesetzlich ausgeformte Ausschnitte und äußere Niederschläge dieser Grundordnung dar, die sich gesetzlich niemals ausschöpfen läßt.

Der neue Staat hat bereits eine Reihe solcher Grundgesetze erlassen. Hierzu gehören das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, das Gesetz über Volksabstimmung vom 14. Juli 1933, das Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933, das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vom 1. August 1934, das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935 und auch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935[20]). Diese Grundgesetze, die häufig in besonders feierlicher Form erlassen worden sind (Akklamation des Volkes durch Volksabstimmung, Reichstagsbeschluß in öffentlicher Kundgebung, begleitender Aufruf der Reichsregierung an das Volk, feierlicher Vorspruch), sind als charakterisische Ausgestaltungen der neuen Verfassung für den nationalsozialistischen Staatsaufbau von höchstem Werte. — Die besondere Bedeutung eines dieser Grundgesetze, nämlich der Deutschen Gemeindeordnung, soll im folgenden aufgezeigt werden.

20) Vgl. die Aufzählung bei Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 18; Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 18 f.

B. Die Deutsche Gemeindeordnung als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates.

In ihrem Vorspruch bezeichnet sich die Deutsche Gemeindeordnung selbst als „Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates"; auf dem von ihr bereiteten Boden soll der Neubau des Reiches sich vollenden. Unter den übrigen Grundgesetzen ragt die DGO. als Glied der politischen Grundordnung des neuen Staates besonders hervor. Denn sie schafft in den Gemeinden die einheitliche Grundlage für den gesamten Verfassungsneubau.

Indem sie die Verwaltung der Gemeinden auf den „vertrauten Kenntnissen, bereiten Kräften und dem unmittelbaren Interesse der Bürger an der örtlichen Gemeinschaft[1])" aufbaut, erhebt sie die Selbstverwaltung zum überragenden Prinzip der neuen Verfassung. Damit kehrt der nationalsozialistische Staat zu den Gedanken und Zielen des „Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung[2])", des Reichsfreiherrn vom Stein, zurück.

Bevor auf das Wesen der Selbstverwaltung im neuen Staate eingegangen werden kann, erscheint es notwendig, das Selbstverwaltungsideal des Reichsfreiherrn vom Stein und die Entwicklung der Selbstverwaltung im liberalen Staate darzustellen.

I. Das Selbstverwaltungsideal des Reichsfreiherrn vom Stein und die Entwicklung der Selbstverwaltung im liberalen Staate.

Nachdem Preußen im Jahre 1806 zusammengebrochen war, war es der Reichsfreiherr vom Stein, der auf der Grundlage der Selbstverwaltung die notwendig gewordene Reform der gesamten preußischen

1) So Begr. Allg. Teil.
2) So Vorspruch zur DGO.

Staatsverfassung in Angriff nahm. Die jede eigene Verantwortlichkeit und Selbständigkeit des einzelnen lähmende Zentralisation der gesamten inneren Verwaltung in der Hand des Staates hatte sich als das verhängnisvollste Übel des alten Preußens herausgestellt. Insbesondere beim Bürgertum hatte die fast völlige Aufhebung der im Mittelalter zur Blüte gelangten städtischen Selbstverwaltung durch weitgehende staatliche Bestätigungs- und Bevormundungsrechte ein Schwinden des alten Gemeinsinns und des Bewußtseins persönlicher Mitverantwortung des einzelnen zur Folge gehabt[1]). Steins leidenschaftliches Bestreben, diesem für Staat und Bürger unwürdigen Zustand ein Ende zu bereiten, fand seine erste Verwirklichung in der Städteordnung vom 19. November 1808. Ihr Ziel war, die Bevormundung der Gemeinden durch den Staat weitgehend einzuschränken, „um so dem dringend sich äußernden Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens zu genügen, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten[2])".

Die tätige Anteilnahme an der Gestaltung des Gemeindelebens sollte im Bürgertum das Bewußtsein der persönlichen Verantwortlichkeit und der Verbundenheit des einzelnen mit dem umfassenden Ganzen des Staates wiedererwecken und zugleich der „im Aktenstaub versunkenen staatlichen Bürokratie[3])" frisches Leben und neue Tatkraft zuführen. — Es war das staatspolitische Ziel des Reichsfreiherrn vom Stein, dem Neubau der kommunalen Selbstverwaltung einen umfassenden Neubau des gesamten preußischen Staates folgen zu lassen. Mit der Heranziehung der Bürger zum verantwortungsbewußten und verantwortungsfreudigen Dienst an der Gemeinschaft sollte dem Bürokratismus der absoluten Monarchie entgegengetreten werden und der Staat eine neue, auf der tätigen Mitarbeit aller ruhende und unzerstörbare Grundlage[4]) erhalten. Die Aktivierung des Bürgertums zum Staate bedeutete für Stein den wichtigsten Schritt zur Schaffung der politischen Nation, des Volkes, das selbständig und selbstverantwortlich Anteil nimmt an der Gestaltung seiner politischen Geschicke.

---

1) Vgl. den Bericht Steins an den König über die Lage der Städte, bei Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, 1849–55, Bd. II, S. 684/685, sowie vor allem die Nasssauer Denkschrift vom Juni 1807.

2) So die Eingangsworte zur Steinschen Städteordnung.

3) Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, 1926, S. 43 f.

4) Vgl. Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819, in der die Gemeinden als „Grundlagen des Staatsvereins" bezeichnet werden (§ 62 Satz 1).

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert zeigt jedoch eine Abkehr von den Zielen Steins. Statt der von ihm bezweckten „Integration des Bürgertums ... in den konservativen Staat hinein[5])" deckte das zur Herrschaft gelangte liberaldemokratische Prinzip den Dualismus zwischen Staat und staatsfreier Gesellschaft auch auf dem Gebiete der gemeindlichen Selbstverwaltung auf und erblickte in der Gemeinde — wie in jeder öffentlichen Körperschaft — einen Teil des dem Staate entgegengesetzten, privaten und unpolitischen Lebensbereiches[6]). Aus dem Gedanken tätiger Mitarbeit des einzelnen bei der Verwaltung der Gemeinde konstruierte der Liberalismus das Recht[7]) der Bürgerschaft, die eigenen Angelegenheiten selbständig und unabhängig vom Staate in einer unpolitischen, staatsfreien Sphäre zu besorgen. In diese kommunale Autonomie, die fast ausschließlich unter dem rein verwaltungstechnischen Gesichtspunkt der Dezentralisation betrachtet wurde, sollte der Staat nur auf Grund eines gesetzlich genau geregelten Aufsichtsverfahrens eingreifen dürfen. Der Steinsche Grundsatz der Freiheit der Gemeinde im Staat verwandelte sich in das Postulat ihrer Freiheit vom Staate. So trat die Selbstverwaltung in einen gefährlichen Gegensatz zur Staatsverwaltung, während Stein sie gerade umgekehrt zu deren Grundlage ausgestalten wollte.

Die Entwicklung der Kommunalgesetzgebung in dieser Richtung ist charakteristisch: Nach § 2 der Steinschen Städteordnung vom 19. November 1808 hatte die Aufsichtsbehörde das Recht, über Beschwerden der Bürger in Gemeindeangelegenheiten zu entscheiden. Auf Grund dieser Bestimmung konnte sie die Anordnungen jedes gemeindlichen Organs, gegen das Beschwerde eingelegt war, auch aus reinen Zweckmäßigkeitsgründen ändern oder aufheben. Gegenüber dieser praktisch unbegrenzten Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde beschränkte die Städteordnung von 1853 das Eingriffsrecht des Staates auf Fälle von Rechtsverletzungen und Gefährdungen des Staatswohls, während gegenüber einer Benachteiligung der eigenen gemeindlichen Belange nicht mehr eingeschritten werden konnte (§ 77). Die Gneistsche Reform

---

5) Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932, S. 7.

6) Vgl. Koellreutter, Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, 1933, S. 176; C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 23 ff.; 33 f.; Forsthoff, a. a. O., S. 13 f.; ders. in Totale Staat, S. 24 f. und DJZ. 1934, S. 309; Köttgen, Deutsche Verwaltung, S. 61; Pathe, in Der Gemeindetag, 1933, S. 555.

7) Selbstverwaltung als Grundrecht: In der Frankfurter Verfassung vom 5. Dezember 1848, Art. 11 § 184; in der Preußischen Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, Art. 104; vgl. auch Art. 127 der Weimarer Verfassung.

schließlich gewährte der Staatsaufsicht nur noch bei Befugnisüberschreitungen und Gesetzesverletzungen, also bei materiellen und formellen Gesetzwidrigkeiten in der Gemeindeverwaltung, ein Beanstandungsrecht (§ 15 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883); dagegen hatte der Staat nunmehr weder aus dem Gesichtspunkt der Verletzung gemeindlicher Interessen noch aus dem der Gefährdung des Staatswohles irgend eine Möglichkeit zum Eingreifen und mußte sich außerdem in der Folgezeit die Nachprüfung seiner Aufsichtsakte durch Verwaltungsgerichte gefallen lassen[8]). So entfernten sich Staat und Gemeinde immer weiter voneinander, und der Steinsche Gedanke einer selbsttätigen und selbstverantwortlichen Bürgergemeinde als wichtigsten Bindeglieds zwischen dem einzelnen und dem Staate wurde in sein Gegenteil verwandelt.

Die von Stein nicht vorhergesehene liberale Tendenz in der Entwicklung der Selbstverwaltung erwies ihren gefährlichen Einfluß vor allem unter dem System der Weimarer Verfassung. Durch Art. 17 II., der auch für die Gemeindevertretung allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlen vorschrieb, wurde dem Parteienpluralismus auf dem Gebiet der autonomen Kommunalverwaltung ein verhängnisvolles Betätigungsfeld eröffnet. So hatte auch die der zentralistischen Richtung der Demokratie entgegengesetzte „institutionelle Garantie" der gemeindlichen Selbstverwaltung[9]) nur den einen Erfolg, die politische Verselbständigung der Gemeinden zu fördern und die Verbindung mit dem Staate immer mehr aufzulockern. Statt sachlicher, lediglich auf das Gemeinwohl abzielender Arbeit war der Erfolg der Parteienherrschaft in Stadtverordnetenversammlung und Magistrat das Hineintragen rein parteipolitischer Auseinandersetzungen in die Gemeindepolitik sowie das tägliche Kompromiß einander widersprechender Anschauungen der verschiedenen, ihrem Wesen nach zumeist kommunalfremden Parteien, ohne Rücksicht auf das Wohl der gesamten Gemeinde, erst recht ohne Rücksicht auf das Wohl des Gesamtstaates[10]). Unliebsame Entscheidungen, insbesondere auf finanziellem Gebiet, wurden, um die Gunst der Wählerschaft nicht zu verlieren, lieber den vom Staate notgedrungenerweise eingesetzten Kommissaren, der ultima ratio der staatlichen Aufsicht, überlassen. So waren Ende 1932 allein in den preußischen Gemeinden über 600 Kommissare

8) Siehe für Preußen insbesondere § 7 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883.

9) Durch Art. 127 Weim. Verf.

10) Vgl. Köttgen, Deutsche Verwaltung, 1936. S. 63 f.; Poetzsch-Heffter, in Deutsches Recht, 1935, S. 50; Markmann, Gedanken zum kommunalpolitischen Aufbau, 1934, S. 35.

eingesetzt, wie die Begründung zur DGO. hervorhebt[11]). Nichts kennzeichnet so deutlich wie diese Erscheinung den Niedergang und die steigende Krise[12]) der Selbstverwaltung im Staate von gestern.

II. Nationalsozialismus und Selbstverwaltung.

Die Fehlentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unter dem Einfluß liberaler Anschauungen hatte eine für Staat und Gemeinde unhaltbare Lage geschaffen. Für den Nationalsozialismus galt es, der Krise der Gemeindeverwaltung mit allen Mitteln entgegenzutreten. Nachdem zunächst die einzelnen Gemeindeverwaltungen äußerlich den nationalsozialistischen Grundsätzen angepaßt worden waren[1]), brachte der preußische Gesetzgeber durch das Gemeindeverfassungsgesetz vom 18. Dezember 1933 die erste umfassende nationalsozialistische Gemeindeordnung. Die DGO. hat dann die Entwicklung abgeschlossen, indem sie für alle[2]) deutschen Gemeinden ein einheitliches, auf nationalsozialistischer Weltanschauung beruhendes Verfassungsrecht geschaffen hat.

In der Erkenntnis, daß die unmittelbare Beteiligung jedes einzelnen Bürgers bei der Schaffung der Grundlagen des gemeindlichen Organismus kein geeignetes Mittel zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsgedankens darstellt, hat der Nationalsozialismus die bisherigen äußeren, demokratischen Formen der Selbstverwaltung beseitigt, die schließlich zur völligen Aufhebung jeglicher Verantwortung geführt hatten. So kennt die neue DGO. weder eine den demokratischen Lehren entsprechende Gemeindevertretung noch ein Wahlrecht der Gemeindebürgerschaft noch eine Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip.

Die Beseitigung dieser demokratischen Formen der Selbstverwaltung bedeutet jedoch keineswegs die Beseitigung der Selbstverwaltung überhaupt. Denn die dem Nationalsozialismus eigene

11) Begr. Allg. Teil.

12) Vgl. Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928; Köttgen, Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931; Forsthoff, Krise der Gemeindeverwaltung, 1932.

1) Vgl. die Bayrischen Gesetze vom 7. 4. 1933 GVBl. S. 105) und 10. 5. 1933 (GVBl. S. 127) sowie die Württembergischen Gesetze vom 3. 6. 1933 (Reg. Bl. S. 175) und 28. 6. 1933 (Reg. Bl. S. 273).

2) Mit Ausnahme der Reichshauptstadt Berlin; s. § 122 DGO. und Anm. 51 S. 34.

Betonung und Stärkung der „natürlichen Gliederungen[3])“ im Volke macht dem neuen Staat die Erhaltung und sorgsame Pflege aller Einrichtungen zur Pflicht, die ein organisches Wachstum des Volkes zum Ziele haben. Nichts liegt daher dem Dritten Reich mit seinem ausgeprägten „Sinn für das konkret Eigenwüchsige[4])“ ferner als die Beseitigung der Selbstverwaltung, deren schon von Stein erstrebtes Ziel darin liegt, die schöpferischen Kräfte, die im Volke schlummern, für die engere Gemeinschaft und damit zugleich für den Gesamtstaat dienstbar zu machen[5]). In diesem Sinne spricht Freisler von einer unlösbaren Verbindung der Selbstverwaltung mit dem nationalsozialistischen Staat, der ohne sie überhaupt nicht denkbar sei[6]).

Mit der Kennzeichnung der gemeindlichen Selbstverwaltung als „eigenverantwortlicher Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat durch die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes“ (§ 1 DGO.) bringt die DGO. in grundgesetzlicher Klarheit die Anerkennung des Selbstverwaltungsgedankens durch den Nationalsozialismus zum Ausdruck. Als „unterste, volksnächste Stufe der öffentlichen Verwaltung im Staate[7])“ soll die Gemeindeverwaltung in dem unmittelbaren Interesse und der tätigen Anteilnahme der Gemeindebürger ihre Hauptstütze finden und durch ständig neue Impulse aus der Mitte der Bürgerschaft immer wieder zu lebensvoller Gestaltung der Gemeinschaftsbelange angeregt werden. So erhebt die DGO. die bürgerschaftliche Gemeinschaft zur wichtigsten politischen Einheit und Teilgemeinschaft innnerhalb des Staatsganzen. Während die Vergangenheit dem Selbstverwaltungsgedanken fast ausschließlich noch unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisation eine Bedeutung zumaß[8]), kehrt der Nationalsozialismus, ohne im geringsten diese verwaltungstechnische Funktion der Selbstverwaltung zu unterschätzen, zu der Steinschen Auffassung der Gemeinde als politischer

---

3) Hitler: Es ist nicht Aufgabe einer überlegenen Staatsführung, nachträglich das organisch Gewachsene nur dem theoretischen Prinzip einer zügellosen Unitarisierung auszuliefern (Rede am 23. 3. 1933).

4) So C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 33.

5) Unrichtig erscheint die Auffassung Pathes (RVerwBl. 1935, S. 131), die Selbstverwaltung als „Werkzeug“ in der Hand des Nationalsozialismus konstruieren zu können. Nicht der Nationalsozialismus ist das Primäre, sondern das Volk und seine „natürlichen Gliederungen“. So bejaht der heutige Staat die Idee der gemeindlichen Selbstverwaltung; aber er benutzt sie nicht als Werkzeug.

6) Deutsche Justiz, 1935, S. 795.

7) So Begr. Allg. Teil.

8) Siehe Köttgen, Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931, S. 8 f. und die dort angegebene Literatur.

Aufbauzelle des Staates zurück und bekennt sich zur Selbstverwaltung als einer Grundlage des staatlichen Neubaues.

In der Anerkennung des Selbstverwaltungsgedankens als wesentlichen Gestaltungsprinzips des nationalsozialistischen Staates[9]) liegt die grundgesetzliche, über das Gebiet der Gemeindeverwaltung weit hinausragende Bedeutung der DGO., in deren Vorspruch Sinn und Aufgabe aller Selbstverwaltungskörper klar gekennzeichnet werden: „Mitzuwirken an der Erreichung des Staatszieles: In einem einheitlichen, von nationalem Willen durchdrungenen Volke die Gemeinschaft wieder vor das Einzelschicksal zu stellen, Gemeinnutz vor Eigennutz zu setzen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen, in der auch der letzte willige Volksgenosse das Gefühl der Zusammengehörigkeit findet."

Neben der Betonung des Selbstverwaltungsgedankens tritt der grundgesetzliche Charakter der DGO. vor allem in der Durchführung der nationalsozialistischen Aufbauprinzipien bei der Verfassung der Gemeinde hervor. Die Regelung des Verhältnisses von Gemeinde und Partei, von Gemeinde und Staat, die Willensbildung in der Gemeinde nach dem Führer- und Ratsprinzip sowie die Ausgestaltung des Gemeindebürgerrechts bedeuten die Verwirklichung der dem Nationalsozialismus wesenseigenen Grundsätze der Führung und der Einheit. — Der näheren Behandlung dieser beiden nationalsozialistischen Gestaltungsprinzipien seien die folgenden Abschnitte gewidmet.

III. Führerprinzip und Einheitsgedanke in der DGO.

a. Das Führerprinzip.

1. Allgemeines.

Im Mittelpunkt des nationalsozialistischen Gedankenguts steht das Führerprinzip[1]). Es beruht auf der Erkenntnis des überragenden Wertes der Persönlichkeit und auf der Notwendigkeit, die Entschei-

9) Vgl. v. Köhler, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 1935, S. 114: „Selbstverwaltung in allen ihren Formen ist heute ein Glied im nationalsozialistischen Staatsgefüge...".

1) Adolf Hitler, Mein Kampf, S. 499 ff.; C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1933, S. 32 ff.; Huber, Die deutsche Staatswissenschaft, in

dungen durch einen Mann treffen zu lassen. „Der Staat muß in seiner Organisation, bei der kleinsten Zelle der Gemeinde angefangen bis zur obersten Leitung des gesamten Reichs, das Persönlichkeitsprinzip verankert haben." So lautet die Forderung Adolf Hitlers[2]) als Kampfansage gegen den Parlamentarismus. Im Kampf gegen die Herrschaft anonymer Mehrheiten sowie im Aufbau der NSDAP. hat sich die Entwicklung des Führergedankens vollzogen[3]). Führen bedeutet weder herrschen noch kommandieren oder diktieren. Es handelt sich vielmehr um einen „spezifisch deutschen und nationalsozialistischen Begriff, der durch eine Assimilierung an fremde Kategorien nur getrübt und geschwächt wird[4])".

Der Führer ist in keiner Hinsicht dem auf seine Macht pochenden Diktator zu vergleichen. Denn Diktatur bedeutet Herrschaft einer Einzelpersönlichkeit, die sich aus der Gemeinschaft herausgelöst hat und sich nicht mehr auf das Vertrauen der Gefolgschaft berufen kann[5]). Führung dagegen ist nur denkbar unter der Herrschaft eines unbedingten Vertrauensverhältnisses zwischen dem Führer und seiner Gefolgschaft, für die und aus der heraus er seine Entscheidungen trifft. So selbständig und unabhängig einerseits die Stellung des Führers nach dem Führerprinzip erscheint, so eng ist auf der andern Seite die Verbundenheit zwischen Führer und Gefolgschaft. Es ist Aufgabe des Führers, den politischen Lebens- und Gestaltungswillen der Gefolgschaft in sich aufzunehmen und selbstschöpferisch zum Ausdruck zu bringen. „Wahre Führung erblickt im Volke nicht ein Objekt der Betätigung, sondern lebt im Volke, fühlt mit dem Volke und kämpft für das Volk[6])." Diese wesensmäßige Bindung des Führers an die überzeitlichen und ewigen Werte der durch das Zusammenwirken aller Glieder getragenen Gemeinschaft erscheint für den Begriff der Führung ebenso bedeutungsvoll wie der Gedanke der selbstschöpferischen Kraft des Führerwillens — in stärkstem Gegensatz zur liberalen Demokratie, in der sich das „Führertum" auf die Repräsentation[7]) oder den bloßen Vollzug des

---

ZgesStW., Bd. 95, S. 40 ff.; ders., in Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 81 ff.; Reinhard Höhn, Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, 1934, S. 12, 33 ff.; ders., in Der Führerbegriff im Staatsrecht, in Deutsches Recht, 1935, S. 296 ff.; Krüger, Führer und Führung, 1935, S. 106 ff.; Kühn, Der Führergedanke in der neuen Arbeitsverfassung, 1935.

2) Mein Kampf, S. 501.

3) Vgl. Kühn, in Deutsches Recht, 1935, S. 202.

4) C. Schmitt, a. a. O. S. 41.

5) Vgl. Höhn, in Deutsches Recht, 1935, S. 290.

6) Adolf Hitlers Proklamation zum Nürnberger Parteitag, 1933.

7) Wenn Koellreutter (Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, 1933, § 31) den Führer als „autoritären Repräsentanten" bezeichnet, so muß dem widersprochen werden. Der Begriff der Repräsentation gehört dem

Volkswillens beschränkte. — Nur innerhalb der Gemeinschaft ist Führung denkbar. Im Führer entstehen die vorwärtstreibenden Kräfte der Gemeinschaft. Sein schöpferischer Wille stellt die Aufgaben, setzt die Ziele und schreitet der Gemeinschaft richtunggebend voran. „Führer sind diejenigen, die das aussprechen, was alle, zu denen sie sprechen, nicht sagen können und doch sagen mögen; sie fassen den Geist, den ganzen Drang und die Sehnsucht der Ihren, ihres Volkes und ihres Zeitalters zusammen zu einer Einheit, und die Ihren folgen ihnen und wandeln sich selbst zu einer Einheit, die sie von sich aus nicht werden können[8])."

2. Der Bürgermeister als Leiter der Gemeinde.

Als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates bringt die DGO. die restlose Verwirklichung des Führerprinzips in der Gemeindeverfassung. Der Bürgermeister ist als „Leiter der Gemeinde" der Führer der bürgerschaftlichen Gemeinschaft (vgl. § 1 I DGO.). „Leitung" ist gleichbedeutend mit offen verantwortlicher Führung. Dies muß im Gegensatz zu der Auffassung Seydels[9]) betont werden, der zwischen „Führer" und „Leiter" unterscheidet und aus der Eigenschaft der Gemeinde als öffentlicher Gebietskörperschaft (§ 1 II DGO.) die Folgerung zieht, der Bürgermeister sei „nach der Struktur der DGO. nicht Führer von Menschen, die ihm folgen, sondern Leiter einer Körperschaft und Organ einer unsichtbaren, konstruierten Persönlichkeit[10])". Seydel schließt sich mit diesen Ausführungen offenbar der Auffassung Reinhard Höhns[11]) an, der betont hat, daß Führung und Gefolgschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft undenkbar seien, daß diese nur durch Organe tätig werden könne und daß hier zwei Welten aufeinander stießen, „die individualistische und die Welt der Gemeinschaft[12])". — Die Gegensätzlichkeit beider Begriffe kann nicht geleugnet werden. Nicht zwingend erscheint es jedoch, aus der Kennzeichnung der Gemeinde als öffentlich-rechtlicher Körperschaft durch § 1 II DGO. die Folgerung zu ziehen, daß wahres Führertum

---

Staatsrecht der vergangenen Zeit an und kann auf den nationalsozialistischen Führergedanken nicht angewendet werden.

8) Moeller van den Bruck, Das ewige Reich, S. 43.

9) DJZ. 1935, S. 1213 ff.

10) S. 1215 a. a. O.

11) Die Gemeinde als Gebietskörperschaft, in Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 1935, Bd. II, S. 1 ff.; Führer oder Staatsperson, in DJZ. 1935, S. 65 ff.; ebenso in Deutsches Recht, 1935, S. 296 ff., insbesondere S. 299.

12) DJZ. 1935, S. 68.

hier nicht möglich sei. M. E. läßt sich vielmehr aus dieser Gegensätzlichkeit nur folgern, daß der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft als juristisch-technisches Hilfsmittel anzusehen ist und seinem bisherigen politischen Inhalt nach dem Wesen der Gemeinde im nationalsozialistischen Staat, der auf der Idee der Volksgemeinschaft aufgebaut ist, nicht gerecht zu werden vermag[13]).

Weit bedeutsamer jedoch als die dem bisherigen Rechtszustand entsprechende Auffassung der Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts erscheint ihre Kennzeichnung als politische Teilgemeinschaft und unterste örtliche Einheit des Volksganzen (§ 1 I DGO.), deren Aufbau und Willensbildung sich gleich dem der umfassenden Volksgemeinschaft eindeutig nach dem Führer- und Gefolgschaftsgedanken bestimmen.

Durch die auf das eigene Können gestellte, vom Bewußtsein der Verantwortung gegenüber der Volksgesamtheit durchdrungene Persönlichkeit des Gemeindeleiters erhält die Gemeindeverwaltung im nationalsozialistischen Staat ihr wesentliches Gepräge. Die selbständige und unabhängige Gemeindeleitung in der Hand des Bürgermeisters, dessen Entschlüsse einzig durch das Wohl der Gesamtheit bestimmt werden, ist an die Stelle der Herrschaft anonymer Parteimehrheiten in Stadtverordetenversammlung und Magistrat getreten. Die wachsende Abhängigkeit des Bürgermeisters von den die Gemeindepolitik beherrschenden Parteien war das Hauptkennzeichen der früheren Gemeindeverfassungen. Zwar fehlte in ihnen die „parlamentarische" Verantwortlichkeit des Bürgermeisters derart, daß er durch ein Mißtrauensvotum der Stadtverordneten zum Rücktritt gezwungen werden konnte. Dennoch war der Einfluß der Parteien auf die Verwaltungsführung von größter Bedeutung. Als nahezu ausschließliche Träger der Wahl der Stadtverordneten waren es die Parteien, die die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung bestimmten und dem Bürgermeister dasjenige gemeindliche Organ zur Seite stellten, nach dessen Beschlüssen er die Verwaltung der Gemeinde zu führen hatte und dessen Einverständnis zu erhalten seine ständige Sorge bilden mußte. Ebenso lag die Besetzung der wichtigsten Gemeindeämter in der Hand der Parteien, und vor allem der Umstand, daß der Bürgermeister nur auf Zeit gewählt wurde, hatte zur Folge, daß er auf die über seine Wiederwahl praktisch entscheidenden Parteien weitgehend Rücksicht nehmen mußte.

Ein zweites Kennzeichen der früheren Gemeindeverfassungen war die Abhängigkeit des Bürgermeisters von der Bürokratie. Der Bürger-

13) A. A. Heckel, in Berichte über die Lage und das Studium des öffentlichen Rechts, 1935, S. 20, der in der Körperschaft eine „typenbildende Neuschöpfung von höchstem Range" erblickt.

meister im Staate von gestern mochte ein ausgezeichneter Verwaltungsbeamter sein, er war jedoch kein Führer einer Gemeinschaft, sondern lediglich Spitze einer bürokratischen Verwaltung und Organ einer juristischen Person. Als bürokratischer Leiter hatte er neben der Befolgung abstrakter Rechtsnormen kaum noch die Möglichkeit, in der Gemeinde die örtliche Gemeinschaft zu erblicken und für ein Verhältnis unbedingten Vertrauens und aktiver Anteilnahme der Glieder dieser Gemeinschaft Sorge zu tragen. Nur selten ist es hier geborenen Führernaturen gelungen, die engen Fesseln der Bürokratie abzustreifen und durch eine lebendige Verbindung mit der Bürgerschaft ein wahres Führer- und Gefolgschaftsverhältnis herzustellen.

Diese doppelte Abhängigkeit des Bürgermeisters von den Parteien und von der Bürokratie ist durch die DGO. beseitigt worden. Nach ihr ist der Bürgermeister der Führer der örtlichen Gemeinschaft, in seiner Hand sind nach dem Wegfall der gemeindlichen Vertretungskörperschaften Willensbildung und Vollzug vereinigt. Während in den früheren Kollegialverfassungen der Bürgermeister den Beigeordneten nur in persönlicher Beziehung übergeordnet war, ist er es heute auch in sachlicher Beziehung; denn heute bilden die Beigeordneten kein beschließendes Kollegium mehr, dessen Mehrheitsentscheidungen der Bürgermeister sich zu fügen hat. So ergibt sich die ungeheure Verantwortung, die ihn bei seinen pflichtmäßigen Entscheidungen in der Gesamtheit der Gemeindeangelegenheiten selbst trifft. Hierbei wird er weder durch die beratende Tätigkeit der Gemeinderäte noch durch die Mitwirkung des Beauftragten der Partei (§ 33 DGO.) noch durch die staatliche Aufsichtsführung irgendwie entlastet.

In den Händen des Gemeindeleiters ruht das Wohl und Wehe der gesamten Bürgerschaft; er allein trifft die verantwortlichen Entscheidungen. Über die Alltagssorgen und das notwendigerweise beschränkte politische und wirtschaftliche Gesichtsfeld des einzelnen Bürgers hinaus hat er seine Entschlüsse nach dem Wohle der Gesamtheit zu richten und in allen Berufsständen „das Bewußtsein der unlöslichen Schicksalsgemeinschaft zu vertiefen[14])". Unter Ausschließung alles Trennenden hat er als Führer die lebendigen Kräfte der bürgerschaftlichen Gemeinschaft zur Einheit zusammenzufassen. Die Persönlichkeit des Gemeindeleiters gewährleistet eine lebendige Führung, die nach den Worten Adolf Hitlers „im Volke lebt, mit dem Volke fühlt und für das Volk kämpft[15])".

---

14) So § 4 des Preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933.

15) Nürnberg 1933.

Als schiedsrichterlicher[16]) Führer ist er dazu berufen, die Spannungen zum Ausgleich zu bringen, die in einer so reich gegliederten und vielgestaltigen Gemeinschaft wie der Bürgerschaft unvermeidbar sind. Dabei kann sein Wille der ihm durch die Gemeinderäte vermittelten Auffassung der Bürgerschaft durchaus entgegengesetzt sein. Denn nur der Gemeindeleiter als Treuhänder und Sachwalter der bürgerschaftlichen Gemeinschaft ist in der Lage, das Interesse des einzelnen mit dem Interesse der Gemeinde und dem Wohle des gesamten nationalsozialistischen Staates in Übereinstimmung zu bringen. In seiner Persönlichkeit muß sich der Wille des Volkes mit der Autorität des wirklichen Führers verbinden (so Hitler, in der Reichstagsrede am 25. 3. 1933). Bei einer nicht ausgleichbar erscheinenden Interessenkollision zwischen staatlichem Ganzen und gemeindlichem Teil ist es Pflicht des Bürgermeisters, dem Wohle der Gesamtheit alle gemeindlichen Sonderinteressen unterzuordnen und den Einklang der Gemeindeführung mit den Zielen der Staatsführung zu gewährleisten. Denn „Selbstverwaltung darf niemals Selbstzweck sein[17])", die Gemeinde ist nur Aufbauzelle des nationalsozialistischen Staates, ein Glied in seinem Organismus.

Der betonten und stark ausgeprägten Führerstellung des Bürgermeisters entspricht ein ebenso sorgfältiges wie neuartiges Auslese-verfahren. In ihm verwirklicht sich der nationalsozialistische Grundsatz, daß der wahre Führer nicht durch Wahl, sondern durch Auswahl bestimmt wird. Während nach bisherigem Recht der Bürgermeister von anonymen Stadtverordnetenmehrheiten gewählt wurde, schafft die DGO. die verantwortungsbewußte Auslese des Gemeindeleiters, bei der neben der staatlichen Behörde der Beauftragte der Partei zur Herstellung des Einklangs der Gemeindeverwaltung mit der Partei sowie die Gemeinderäte zur Sicherung eines engen Vertrauensverhältnisses zwischen Gemeindeleiter und Bürgerschaft beteiligt sind.

Während in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern die Gemeindeleitung durch ortsansässige Ehrenbeamte — als wichtigstes Mittel zur Erweckung und Stärkung genossenschaftlichen Lebens und Ausdruck lebendiger Verbundenheit zwischen Führer und Gefolgschaft — die Regel ist (§ 39 I)[18]), sind nach § 41 in größeren Gemeinden die

16) Vgl. 1. AA. zu § 32 Nr. 2 sowie Herrfahrdt, Werden und Gestalt des Dritten Reichs, 1933, S. 27 ff., sowie in Deutsches Recht, 1935, S. 208 ff., hiergegen Reinhard Höhn, in Deutsches Recht, 1935, S. 301, der vor einer Überschätzung dieser lediglich „pathologischen Seite" des Führerbegriffs warnt.

17) So OBM. Sahm, in Der Gemeindetag, 1935, S. 102.

18) Auch hier ist die Rückkehr zum Gedankengut der Steinschen StO beachtlich. Nach ihr setzte sich der Magistrat aus ehrenamtlichen, also unbesoldeten Beigeordneten zusammen. Selbstverwaltung war gleichbedeu-

Stellen der hauptamtlichen Bürgermeister vor der Besetzung von der Gemeinde auszuschreiben, d. h. in diesem Falle durch den 1. Beigeordneten als den allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters (§ 35). Die Auswahl unter den eingegangenen Bewerbungen liegt beim Parteibeauftragten; durch ihn nimmt die Partei eine Art Schlüsselstellung bei der Berufung des Gemeindeleiters ein.

Charakteristisch für die Gestaltung des neuen Gemeinderechts wie für den nationalsozialistischen Staat überhaupt ist die Mitwirkung der Gemeinderäte bei der Berufung des Bürgermeisters. Mit ihnen hat sich der Beauftragte zu beraten, bevor er seine Vorschläge der staatlichen Behörde übermittelt. Sie, die das genossenschaftliche Element der Selbstverwaltung verkörpern sollen[19]), tragen dafür Sorge, daß die Berufung des Gemeindeleiters als des Willensträgers der bürgerschaftlichen Gemeinschaft in engem Zusammenwirken mit der Bürgerschaft erfolgt.

Die letzte und entscheidende Mitwirkung im Berufungsverfahren liegt beim Staate. Er trägt die Verantwortung für alle öffentliche Verwaltung, sein Einfluß muß daher bei der Auswahl des Gemeindeleiters den Ausschlag geben. Mit der Erklärung des Einverständnisses durch die zuständige staatliche Behörde ist die Berufung des Bewerbers erfolgt. Falls weder in der ersten noch in der zweiten Vorschlagsliste des Beauftragten ein der staatlichen Stelle genehmer Bewerber enthalten ist, geht das alleinige Berufungsrecht auf die Staatsbehörde über. Im Interesse der Ordnung und des geregelten Ganges der gemeindlichen Verwaltung hat die Partei in diesen beiden Fällen ihr Mitwirkungsrecht verwirkt. Die Ernennung, zu der daraufhin die Gemeinde[20]) verpflichtet ist, hat vorwiegend formelle und repräsentative Bedeutung, sie begründet die Rechtsstellung des Bewerbers. Darüber hinaus bringt das Ernennungsrecht der Gemeinde — ebenso wie die Mitwirkung der Räte bei der Bestimmung des Bürgermeisters — die enge Verbundenheit des Bürgermeisters mit der Gemeinde zum Ausdruck. Dieser ist nicht etwa nur ein dienstlich eingesetzter, mit der Gemeinde nur äußerlich verbundener Staatsbeamter, sondern steht innerhalb der Gemeinde und ist mit den Wünschen und Zielen der bürgerschaftlichen Gemeinschaft eng vertraut und verwachsen.

tend mit ehrenamtlicher Verwaltung. Wieweit bei der heutigen Fülle der Aufgaben nicht doch die nach § 39 I DGO. zulässige Ausnahme in der Hauptsatzung zugunsten einer hauptamtlichen Gemeindeleitung gemacht wird, bleibt abzuwarten.

19) Vgl. Allg. Begr. Nr. 1 d, sowie zu § 48.

20) Diese wird im allgemeinen durch den Gemeindeleiter vertreten (§ 36 I). Handelt es sich jedoch um ihn selbst, so tritt an seine Stelle der 1. Beigeordnete als allgemeiner Vertreter (§§ 25, 38, 35 I 1). Demnach erfolgt die Ernennung des Gemeindeleiters durch den 1. Beigeordneten.

In der Erwägung, daß die Eignung zum Führer einer Gemeinschaft sich weder aus der Vorbildung, noch aus der bisherigen Tätigkeit des Bewerbers mit Gewißheit ergeben kann, schafft die DGO. die Einrichtung des Probejahres und gewährt der staatlichen Behörde die Möglichkeit, unzweckmäßige Berufungen wieder zurückzunehmen. Dem Bedenken Gördelers[21]), die Einrichtung des Probejahres biete einen bequemen Ausweg für die berufenden Stellen, sie führe zu einer Minderung des Verantwortungsbewußtseins und zu Experimenten, sei der auf diesen Stellen immerhin lastende Verantwortungsdruck entgegengehalten. Er dürfte eine leichtfertige Handhabung dieser Bestimmung ziemlich ausschließen.

Die Ausgestaltung des Berufungsverfahrens zeigt, daß der nationalsozialistische Staat auf eine verantwortungsbewußte und gewissenhafte Auswahl jedes einzelnen Führers beim Aufbau der neuen Volksordnung den größten Wert legt. Die besondere Bedeutung der Gemeinde als unterster und wichtigster Teilgemeinschaft innerhalb des Volksganzen rechtfertigt hier eine besonders sorgfältige und strenge Führerauslese, die für die Bewährung des Führerprinzips letzten Endes ausschlaggebend erscheint.

3. Die Beigeordneten als Unterführer.

Die Kunst des obersten Führers kann nicht darin bestehen, auch auf den entlegensten Gebieten jede kleine Entscheidung selbst zu treffen; das Fehlen der Spezialausbildung und die Gefahr der Verzettelung der Arbeitskraft lassen dies als unmöglich erscheinen. Vielmehr zeigt sich die Befähigung des wirklichen Führers gerade darin, die geeigneten Unterführer zu bestimmen und ihnen innerhalb ihrer Teilverantwortlichkeiten freien Raum für eigene Entschließungen zu überlassen[22]).

Aus der Erkenntnis heraus, daß es nicht möglich ist, dem Führer des heute so vielgestaltigen Gemeindeorganismus auf allen Teilgebieten des gemeindlichen Lebens die Entscheidung selbst zu überlassen, schafft die DGO. das Amt der Beigeordneten als der gesetzlichen Vertreter des Gemeindeleiters (§§ 34, 35). Unter ihnen ist die Stellung des 1. Beigeordneten dadurch hervorgehoben, daß dieser allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist. Die übrigen Beigeordneten vertreten den Bürgermeister in dem ihnen zugewiesenen Arbeitsgebiet und führen die Amtsbezeichnung „Stadtrat". Recht und Pflicht des Gemeindeleiters bleibt

21) Deutsche Verwaltungsblätter, 1935, S. 75.

22) Vgl. Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 83 f.

es, die Tätigkeit der Beigeordneten hinsichtlich der Notwendigkeit einer streng einheitlichen Gemeindeführung zu überwachen. — Im übrigen sind die Beigeordneten selbständig. Sie haben mit eigener freier Entschlußkraft und durch selbstverantwortliches Handeln die Entscheidungen für die bürgerschaftliche Gemeinschaft zu treffen und sind hierbei einzig an die nationalsozialistische Weltanschauung gebunden. Diese Gebundenheit ist der Garant für eine sichere Führung und lebendige Gestaltung der gemeindlichen Belange. — Am Beispiel der Beigeordneten zeigt so die DGO., daß neben dem Führer die Unterführer ein wesentliches Glied jeder Gemeinschaft darstellen.

Gemäß § 41 hat der Beauftragte der Partei, um eine einheitliche nationalsozialistische Grundlage des gemeindlichen Organismus zu gewährleisten, bei der Auswahl der Beigeordneten das Vorschlagsrecht gegenüber der staatlichen Behörde. Vorher hat er jedoch dem Bürgermeister „Gelegenheit zur Stellungnahme" zu geben. Das Vertrauensverhältnis, das notwendigerweise zwischen Bürgermeister und Beigeordneten als dessen engsten Mitarbeitern in jeder Beziehung herrschen muß, erfordert einen hinreichenden Einfluß des Bürgermeisters auf die Auswahl der Beigeordneten, dem sich kein Beauftragter wird entziehen können.

4. Die Gemeinderäte.

Als notwendige Ergänzung des Führerprinzips kann das Ratsprinzip[23]) bezeichnet werden, das bereits mit dem Gesetz über den Preußischen Staatsrat vom 8. 7. 1933, dem Gesetz über die Provinzialräte vom 17. 7. 1933 und dem Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. 12. 1933 (§§ 40 ff.) in die preußische Verfassung eingeführt worden ist[24]). „Im Drange meiner Arbeit erkannte ich, daß trotz eiserner Führung die Gefahr bestand, den Zusammenhang mit dem Volke zu verlieren und die Entschlüsse, Erlasse und Gesetze allzuleicht auf Vorträge am grünen Tisch aufzubauen ... und daß dann langsam wie-

23) Vgl. C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 35 f.; Remé, Der Preußische Staatsrat, 1935; Uhle, Beiräte, im Verwaltungsarchiv, Bd. 40; Küchenhoff-Berger, Deutsche Gemeindeordnung, 1935, S. 135; Boesler, Beiräte, in Deutsches Recht, 1935, S. 406 ff.

24) Vgl. hierzu auf arbeitsrechtlichem Gebiet die Einrichtung des Vertrauensrats im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934; auf dem Gebiet des Steuerverwaltungsrechts die Beiräte bei den Finanzämtern (Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 1934); in der berufsständischen Selbstverwaltung die Beiräte nach der 1. VO. über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 15. Juli 1934 und der 1. VO. zur Durchführung des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft vom 27. 11. 1934.

der die Bürokratie im schlechten Sinne sich auswirken könnte, daß wiederum dann volksfremde und vom Volke nicht verstandene Maßnahmen und Gesetze entstehen könnten." Diese Worte des Ministerpräsidenten Göring bei der Eröffnung des Preußischen Staatsrats[25]) kennzeichnen am besten die Notwendigkeit, dem Führer einen Kreis von Beratern zur Seite zu stellen.

In weitgehender Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Gesetzes über den Preußischen Staatsrat vom 8. Juli 1933 schafft die DGO. die Institution der Gemeinderäte in den §§ 6 II und 48 ff. Wie die preußischen Staatsräte der Verbundenheit von Führer und Volk lebendigen Ausdruck verleihen sollen, so haben auch die Gemeinderäte dafür Sorge zu tragen, daß bei allen Entscheidungen des Gemeindeleiters der Zusammenhang mit den Wünschen und Zielen der Bürgerschaft bestehen und das Interesse der Bürger an der Gestaltung der gemeindlichen Belange erhalten bleibt. Sie haben in der Bürgerschaft das Verständnis für die Maßnahmen des Bürgermeisters wachzuhalten und zu fördern (§ 48)[26]) und den Bürgermeister über die jeweilige Meinung und Stimmung der Bürgerschaft zu unterrichten. Sie, die selbst mitten in der Bürgerschaft stehen, sollen aus dieser heraus ihre Anregungen an den Leiter der Gemeinde herantragen und ihm ihr Wissen, ihre Erfahrung und Kenntnis der gemeindlichen Verhältnisse zur Verfügung stellen. So bilden sie das lebendige und jederzeit wirksame Bindeglied zwischen Führer und Gefolgschaft und stellen eine grundgesetzliche Verwirklichung nationalsozialistischer Verfassungsprinzipien dar[27]).

Ihre hohe Bedeutung für das Gemeindeleben ergibt sich aus § 55, wonach der Bürgermeister bei allen wichtigen gemeindlichen[28]) Angelegenheiten verpflichtet ist, den Rat der Gemeinderäte einzuholen. Im Gefühl seiner Verantwortlichkeit wird der Bürgermeister sich ihrem Rate niemals leichtfertig verschließen und die Beratung mit bereits vorgefaßter und unabänderlicher Meinung, lediglich um der gesetzlichen

---

25) Siehe Kunkel, Der Preußische Staatsrat, 1935, S. 38.

26) Daß sie — nach dem Wortlaut des § 48 I 2 — der Bürgerschaft Verständnis „verschaffen" sollen, erscheint insofern bedenklich, als ein wahres Führer- und Gefolgschaftsverhältnis Vertrauen und Verständnis der Gefolgschaft schon begrifflich voraussetzt.

27) Adolf Hitler: „Jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann" (Mein Kampf, S. 501) ... „Die beratenden Organe sind Arbeitseinrichtungen und keine Abstimmungsmaschinen" (S. 502 a. a. O.).

28) „Auftragsangelegenheiten" nach § 2 III DGO. und § 2 DVO. sind keine „gemeindlichen" Angelegenheiten. Ebensowenig wie hierbei von einer Führerverantwortung die Rede sein kann, kommt hier auch eine Beratung mit den Gemeinderäten in Betracht.

Vorschrift willen, abhalten können . Ihre wesentliche Aufgabe besteht in der Vertiefung des Vertrauensverhältnisses zwischen Führer und Gefolgschaft, nicht etwa im Abstimmen und in der Kontrolle der Tätigkeit des Bürgermeisters. Denn die dem Führerprinzip wesenseigene Autorität nach unten schließt jede unmittelbare Verantwortung des Gemeindeleiters der Bürgerschaft oder den Gemeinderäten gegenüber aus — abgesehen von dem auf besonderen Erwägungen beruhenden Mitwirkungsrecht der Gemeinderäte bei der Rechnungsprüfung (§ 96 DGO). — Der Umstand, daß eine Abstimmung nach dem Muster vergangener Zeiten nicht stattfindet[29]), die Räte vielmehr nur durch das Gewicht ihrer Sachkunde und ihrer Gründe für oder gegen eine beabsichtigte Maßnahme des Gemeindeleiters ihre Meinung bekräftigen können, erhöht nur ihre Bedeutung und sichert jedem einzelnen von ihnen maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung der Gemeindeangelegenheiten. — In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß das Wort „Gemeinderat" keine Bezeichnung für eine Versammlung, sondern für die einzelne Persönlichkeit bedeutet[30]).

Wie wichtig dem Gesetzgeber die freie und unabhängige Meinungsäußerung der Gemeinderäte erscheint, ergibt sich aus § 48 I, wonach die Beratung „eigenverantwortlich", d. h. ohne Bindung an fremde Weisungen zu erfolgen hat, sowie aus § 57 II 3, wonach die Gemeinderäte zur Aussage verpflichtet sind, wenn ihre Meinung von der des Bürgermeisters abweicht. Auch geht der Inhalt der Beratungen zwischen Gemeindeleiter und Gemeinderäten nicht einfach unter, sondern es ist nach § 57 III eine Niederschrift anzufertigen, in die die abweichenden Äußerungen der Gemeinderäte sowie auch sonst auf Antrag die Auffassungen jedes Gemeinderats aufgenommen werden. Ebenso hat der Bürgermeister nach § 99 bei der Rechnungslegung der Aufsichtsbehörde auch eine Niederschrift der Beratungen mit den Gemeinderäten vorzulegen.

Mit diesen Bestimmungen sucht die DGO. die Arbeitsfreudigkeit und das Interesse der Gemeinderäte an der Gestaltung des gemeindlichen Lebens für die Dauer wachzuhalten und der Gefahr einer unzureichenden Anteilnahme zu begegnen, einer Gefahr, die schon Stein im Jahre 1819 gesehen hat. Er schrieb damals in einem Briefe an v. Hövel[31]): „Eine beratende Versammlung wird bei dem Volke wenig

29) § 57 II 4 DGO., vgl. § 10 II des Gesetzes über den Preußischen Staatsrat vom 8. 7. 1933.

30) Vgl. die Anweisung des Stellvertreters des Führers an die Beauftragten, in Die Nationalsozialistische Gemeinde, 1935, S. 474. — Im Gesetz über den Preußischen Staatsrat dagegen bezeichnet das Wort „Staatsrat" auch die Versammlung.

31) Siehe Suré n, im Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 128.

Achtung und Vertrauen genießen und, da sie ohne Verantwortlichkeit ist, entweder in das Wilde hineingeraten oder sich gleichgültig und träge verhalten." — Mit den oben erwähnten Bestimmungen ist einer solchen Entwicklung in starkem Maße vorgebeugt; immerhin besteht die von Stein klar erkannte Gefahr auch heute, und es kommt m. E. vor allem auf die Persönlichkeit und die Amtsauffassung des Gemeindeleiters an. Die Art, in der dieser die Beratung mit den Gemeinderäten gestaltet und sich ihrer Anregungen und ihres Rates zum Wohle der Gesamtheit bedient, wird letzthin entscheidend sein.

In diesem Sinne erscheint die Tätigkeit der Gemeinderäte als „ausschlaggebend für das Funktionieren der DGO[32])". Die Allgemeine Begr. bezeichnet sie als „den Ausdruck des wahren genossenschaftlichen Elements der Selbstverwaltung[33])". Wahrung und Förderung des Gemeinwohls stellen den obersten Grundsatz ihrer Tätigkeit in der Gemeinde dar, der sie nach § 26 zu besonderer, im nationalsozialistischen Staat selbstverständlicher Treue verpflichtet sind.

Die Räte sind Beamte[34]), ihre Anstellungsurkunde hat daher die Formel „unter Berufung in das Beamtenverhältnis" zu enthalten. Ihr Amt ist ein Ehrenamt, bei dem es sich nicht mehr wie bei den früheren Stadtverordneten um eine Vertretung der Bürgerschaft gegenüber der Verwaltung handelt. Denn die Gemeinderäte sind in die Verwaltung eingeschaltet und ihr nicht mehr wie früher entgegengeschaltet; sie bilden keine „Organisation des Mißtrauens, der Kontrolle und der Verantwortungsverschiebung[35])", sondern den lebendigen Mittler zwischen Gemeindeführer und bürgerschaftlicher Gefolgschaft. Sie führen ihr Amt in voller persönlicher Verantwortung, während in den früheren Stadtverordnetenversammlungen das System der parlamentarischen Verantwortung praktisch zur Verantwortungslosigkeit geführt hat.

Von grundgesetzlicher Bedeutung erscheint die Art der Berufung der Gemeinderäte. Sie vollzieht sich unter klarer Durchführung des Führerprinzips und des Prinzips der Einheit von Partei und Gemeindeverwaltung. Da die Einrichtung der Gemeinderäte sich nicht auf einen der vergangenen Zeit angehörenden Dualismus zwischen Bürgerschaft und Bürgermeister gründet, sondern den Ausdruck leben-

---

32) So 1. AA. zu § 48 Nr. 1; Surén, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 128; Loschelder, in Der Gemeindetag, 1935, S. 189.

33) Allg. Begr. Nr. 1 d.

34) Im Gegensatz zu den Mitgliedern des Preußischen Staatsrats, die im Hinblick auf ihre besondere Stellung nicht Beamte, sondern Amtsträger eigenen Rechts sind (vgl. Freisler-Grauert, Das neue Recht in Preußen Anm. 1 zu § 3 des Gesetzes über den Preußischen Staatsrat vom 8. 7. 1933).

35) C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 35.

diger Verbindung von Führer und Gefolgschaft darstellt, ist an die Stelle der Wahl der Gemeinderäte unmittelbar durch die Bürgerschaft das Prinzip der Auswahl getreten. Während nach dem Gesetz vom 8. Juli 1933 die Preußischen Staatsräte vom Ministerpräsidenten als Führer des Staatsministeriums berufen werden (§ 2), hat die DGO. das Recht, die Gemeinderäte zu berufen, dem Parteibeauftragten übertragen (§ 51). Denn die Partei repräsentiert wie im Staate das Volk, so in der Gemeinde die Bürgerschaft[36]). Auf ihr als Trägerin des Staatsgedankens auch in der Gemeinde ruht weithin sichtbar die Verantwortung für alles öffentliche Geschehen[37]). Die Größe dieser Verantwortung rechtfertigt es, daß die Partei durch ihren Beauftragten nicht nur bei der Berufung und Abberufung von Bürgermeister und Beigeordneten einen wichtigen Einfluß ausübt, sondern auch die Berufung der Gemeinderäte allein und ausschließlich vorzunehmen hat. Die Regelung des Preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes, wonach die Aufsichtsbehörde das Recht hatte, die Gemeinderäte zu berufen, ist aufgegeben worden. Denn es erscheint weit zweckmäßiger, die Räte durch den Beauftragten bestimmen zu lassen, der den Willen der Gemeindebürgerschaft in jedem Falle stärker vertritt als die Aufsichtsbehörde. Wenn er sich bei der Berufung der Gemeinderäte mit dem Bürgermeister ins „Benehmen" zu setzen hat (§ 51 I 1), so deutet gerade diese Bestimmung auf das unerläßliche und absolut notwendige Vertrauensverhältnis hin, das zwischen Bürgermeister und BeA. bestehen muß und in einem organischen Zusammenwirken beider bei der Berufung der Gemeinderäte seinen sichtbaren Ausdruck findet. Dieses Vertrauensverhältnis ist für das Funktionieren der DGO. ebenso ausschlaggebend wie die oben geforderte Arbeitsfreudigkeit der Gemeinderäte.

Als Gesichtspunkte für die Auswahl der Räte erwähnt § 51 nationale Zuverlässigkeit[38]) und Eignung sowie eine gewisse typische Stellung der Gemeinderäte; denn diese sollen in ihrer Zusammensetzung die Struktur der bürgerschaftlichen Gefolgschaft widerspiegeln und die Erfahrungen der für das Gemeindeleben besonders bedeutungsvollen

---

36) Adolf Hitler, auf dem Reichsparteitag 1935: „Die Partei repräsentiert die politische Auffassung, das politische Gewissen und den politischen Willen des Volkes" (Schlußrede).

37) Vgl. Allg. Begr. Nr. 1 c; Schattenfroh, Kommentar zur DGO., 1935, S. 4.

38) D. h. nationalsozialistische; um diese zu gewährleisten, wird der BeA. die Gemeinderäte vorwiegend aus dem Kreise der Parteigenossen auswählen. — Selbstverständliche Erfordernisse für die Auswahl sind auch arische Abstammung und Bürgerrecht; im Hinblick auf § 19 DGO., nach dem die Vollendung des 25. Lebensjahres die Voraussetzung zur Erlangung des Bürgerrechts bildet, kann daher zum Gemeinderat nur berufen werden wer mindestens 25 Jahre alt ist.

Einrichtungen und Unternehmen der Gemeindeleitung nutzbar machen; jedoch kommt eine Vertretung bestimmter Interessengruppen nach dem Muster der vergangenen Zeit nicht mehr in Frage. Denn die Gemeinderäte sollen Gestalter des Gesamtinteresses, nicht Verwalter im eigenen Interesse sein.

Im Gegensatz zum Gesetz über den Preußischen Staatsrat und zum Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz kennt die DGO. keine Räte kraft Amtes. Sie lehnt damit eine feste, organisatorische Verbindung zwischen dem rein kommunalen Amt der Gemeinderäte und der Partei und ihren Gliederungen bewußt ab und beschränkt den unmittelbaren Einfluß der Partei auf die Person des BeA. und die diesem durch § 33 übertragenen Mitwirkungsrechte.

Die Gemeinderäte, deren Amt grundsätzlich 6 Jahre dauert, können bei Wegfall der Voraussetzungen, auf Grund deren sie ernannt wurden, jederzeit aus dem Amte entfernt werden[39]). Zwecks Wahrung der Unabhängigkeit ihrer Amtsführung ist die Entscheidung[40]) über ihr Ausscheiden in die Hand der Aufsichtsbehörde gelegt, die im Einvernehmen mit dem BeA. zu handeln hat. Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden entscheidet der Reichsstatthalter bzw. der preußische Oberpräsident als die Persönlichkeit, die in sich die Eigenschaften des politischen Führers mit denen des Verwaltungsbeamten vereinigt.

Die Institution der Beiräte in der DGO. (§ 58 f.) beruht auf demselben Grundgedanken wie die der Gemeinderäte. Während deren Aufgabe jedoch in der Beratung des Gemeindeleiters in a l l e n wichtigen Gemeindeangelegenheiten besteht, haben die Beiräte den Gemeindeleiter nur auf bestimmten, speziellen Verwaltungsgebieten „zur Sicherung steter Verbundenheit der Verwaltung mit der Bürgerschaft[41])“ zu beraten und ihm ihre Sachkunde zur Verfügung zu stellen. So gleicht ihre Funktion der der Deputationen und Ausschüsse in den früheren Gemeindeverfassungen und ist, insbesondere in den Großstadtgemeinden, von hoher Bedeutung. Außer bei den gemeindlichen Eigenbetrieben (§ 74 II) ist ihre Einsetzung fakultativ, bei der im Unterschied zu der Berufung der Gemeinderäte der Bürgermeister das alleinige Berufungsrecht hat.

---

39) Siehe § 54 DGO.; vgl. § 6 II des Gesetzes über den Preußischen Staatsrat.

40) Die förmliche Entlassung ist gemäß § 37 Sache des Gemeindeleiters.

41) So 1. AA. zu § 58 Nr. 1.

5. Die bürgerschaftliche Gefolgschaft.

Führertum ohne Gefolgschaft ist nicht denkbar. Nur wer sich jederzeit eins weiß mit dem wahren Willen der Gefolgschaft, ist Führer. Der Gefolgschaft wesentlich ist nicht ein blindes Ausführen von Befehlen oder ein lediglich passives Gehorchen, sondern das freudige Zustimmen und aktive Mitgehen mit dem ihrem Wollen Richtung gebenden, ihr Schicksal bestimmenden Führer. Denn „nur wenn das Volk dauernd einen inneren Anteil nimmt an den Grundsätzen und Methoden, die seine staatliche Organisation tragen und bewegen, wird ein lebendiger Organismus erwachsen, statt einer toten, weil nur formalen, mechanistischen Organisation[42])".

Das Wesen des völkischen Führerstaates[43]) wird durch die Idee der Volksgemeinschaft bestimmt und beherrscht. An die Stelle des Staatsbürgers ist der Volksgenosse getreten. Sein gläubiges Vertrauen, seine freudige Zustimmung zu den Entscheidungen des Führers bilden die Grundlage des Staates. — In der DGO. kommt dieser Gefolgschaftsgedanke klar zum Ausdruck, insbesondere in der Unterscheidung zwischen Bürgern und Einwohnern; diese entspricht der vom Führer geforderten[44]) allgemeinen Einteilung des Volkes in Reichsbürger und Staatsangehörige, die im Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935 ihre grundsätzliche Verwirklichung in Deutschland gefunden hat. — Nur der Kreis der Gemeindebürger bildet die Gefolgschaft des Gemeindeleiters, während die Einwohner in einem lediglich räumlichen Verhältnis zur Gemeinde stehen. Bürger der Gemeinde ist der deutsche Reichsbürger, der das 25. Lebensjahr vollendet hat, seit mindestens einem Jahre in der Gemeinde wohnt und die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt (§ 19). Nur der Bürger ist vom Gemeindeleiter zu ehrenamtlicher Tätigkeit zu bestellen; diese ist nicht nur höchstes Recht, sondern auch vornehmste Pflicht jedes Gemeindebürgers. Denn nach nationalsozialistischer Auffassung ist bei jedem Amt zunächst der Gedanke der Aufgabe und der Pflicht vor dem Gedanken des Rechts zu betonen; der Heraushebung des Gemeindebürgers aus der Masse der Einwohner entspricht die Auferlegung besonderer Pflichten.

Mit dieser Ausgestaltung des Bürgerrechts greift die DGO. bewußt auf altes deutsches Rechtsgut zurück. Zusammengehörigkeits-

---

42) So Adolf Hitler, Die Reden am Reichsparteitag, S. 15; vgl. Neeße, Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, 1935, S. 144.

43) Über die Bezeichnung s. Walz, Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat? In Deutsche Juristenzeitung, 1933, S. 1934.

44) Mein Kampf, S. 488 ff.

gefühl und Gemeinschaftsgeist sollen von neuem den Gemeindebürger auszeichnen. Seine Bodenständigkeit und feste Verbundenheit mit der Heimat bilden die notwendige Voraussetzung für ein Wiedererstehen der alten genossenschaftlichen Bürgergemeinde, die sich infolge der Industrialisierung und Verstädterung des deutschen Volkes im 19. Jahrhundert zur bloßen Einwohnergemeinde gewandelt hatte. In ihr hing die Zugehörigkeit zu der Gemeinde lediglich von der Frage des Wohnsitzes ab[45]). Diesen Zustand der „Massenhaftigkeit[46])" wieder in den echter „Volkhaftigkeit[46])" umzuwandeln, ist eins der wesentlichen Ziele des Nationalsozialismus sowohl im Staate wie in der Gemeinde als der Zelle des Staates. Es ist Köttgen[47]) Recht zu geben, daß dieses Ziel niemals mit juristischen Mitteln allein zu verwirklichen ist; denn „der Weg von der Einwohnergemeinde zur Bürgergemeinde führt nicht über das Verwaltungsrecht, sondern über das Neuwerden von Einzelpersönlichkeit und Gemeinschaft". — Es ist die Kunst und die hohe Aufgabe des Gemeindeleiters, allen zum Einsatz bereiten Kräften der Gemeinde Gelegenheit zur Entfaltung zu geben und auf der Grundlage unbedingten Vertrauens zwischen Führer und Gefolgschaft die Idee der bürgerschaftlichen Gemeinschaft zu stärken und zu sichern.

Ein unmittelbares Mitbestimmungsrecht der gesamten Bürgerschaft im Wege eines Gemeindebegehrens oder Gemeindeentscheids, wie es früher in einzelnen Kommunalgesetzen vorgesehen war, ist mit dem Führerprinzip nicht vereinbar und kommt deshalb für ein nationalsozialistisches Gemeinderecht nicht in Frage. Dagegen wäre eine Aktivierung der gesamten Bürgerschaft gegenüber besonders weittragenden Entscheidungen des Gemeindeleiters als Akklamation und Kundgebung der engen Verbundenheit von Führer und Gefolgschaft — parallel der Einrichtung der Volksabstimmung nach dem Gesetz vom 14. 7. 1933 — wohl denkbar, findet sich aber weder im Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz noch in der DGO.

---

45) Vgl. Köttgen, Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931, S. 16 ff.; ders., in Deutsche Verwaltung, 1936, S. 89 ff.

46) Lohmann, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1935, S. 487.

47) Verwaltungsarchiv, Bd. 49, S. 134; vgl. auch dens., in Der Gemeindetag, 1933, S. 545 ff.; v. Köhler, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 1935, S. 120 ff.

b. Der Einheitsgedanke.

1. Allgemeines.

Neben das Führerprinzip tritt als zweites tragendes Prinzip des nationalsozialistischen deutschen Staates das der Einheit[48]). Im Zeichen der Einheit führte der Nationalsozialismus seinen Kampf gegen den Parteienpluralismus des Weimarer Staates, und im Zeichen der Einheit verwirklicht er seit der Machtübernahme den neuen Verfassungsbau des völkischen Führerstaates. Die nationalsozialistischen Staatsgrundgesetze haben die Einheit der Staatsgewalt in der Hand des Führers und seiner Regierung geschaffen und die letzten Überreste des Föderalismus in Deutschland beseitigt; sie haben die Herrschaft der Parteien vollständig vernichtet und die Einheit von Partei und Staat hergestellt. So hat sich unter der Herrschaft des Einheitsgedankens der Neubau des nationalsozialistischen Staates vollzogen, und „es gibt kein deutsches Grundgesetz, das nicht unmittelbar und in erster Linie diesem Prinzip politischer Einheit und Ganzheit diente[49])".

In der Deutschen Gemeindeordnung hat der Einheitsgedanke nach den verschiedensten Richtungen hin seine Verwirklichung gefunden. Als einheitliches Reichsgesetz beseitigt die DGO. die bisherige Buntscheckigkeit der landesgesetzlichen Regelung[50]), nachdem bereits das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz 15 gemeindliche Gesetze innerhalb Preußens aufgehoben hatte. Damit ist zum ersten Male eine einheitliche deutsche Gemeindeverfassung mit einem einheitlichen deutschen Gemeindetypus Wirklichkeit geworden. Preußische und bayrische Gemeinden, Land- und Großstadtgemeinden gründen sich in ihrer Organisation und Willensbildung sämtlich in gleicher Weise auf die Regelung der DGO.[51]). Den beweglichen Faktor bildet in der DGO.

48) Vgl. Huber, Vom Sinn der Verfassung, 1935; ders., in Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, S. 78 ff., insbesondere S. 78: „Der oberste und entscheidende politische Gedanke der neuen Verfassung ist das Prinzip völkischer Einheit und Ganzheit, das die neue Verfassung in allen ihren Teilen, Einrichtungen, Ämtern und Vorschriften trägt."

49) Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 80.

50) Vgl. Giese-Neuwiem-Cahn, Verwaltungsrecht, 1931.

51) Eine Ausnahme bildet nur Berlin; hier gelten das Gesetz über die Verfassung der Hauptstadt Berlin vom 29. Juni 1934 und das Gesetz über die Erweiterung der Aufgaben des Staatskommissars der Hauptstadt Berlin vom 28. März 1934. — Diese Sonderregelung entspricht den Grundgedanken der DGO. In der Praxis hat sich jedoch die Gefahr eines Dualismus zwischen dem OBM. und dem Staatskommissar ergeben; eine bevorstehende Neuregelung soll infolgedessen das Prinzip der Einheit der gemeindlichen Willensbildung stärker zum Ausdruck bringen.

die Hauptsatzung, das Verfassungsstatut jeder Gemeinde. Sie ermöglicht es, den aus der Größe der Gemeinden mit Notwendigkeit sich ergebenden Verschiedenheiten in der Einzelregelung Rechnung zu tragen (z. B. hinsichtlich der Zahl der Beigeordneten und Gemeinderäte, der ehrenamtlichen Tätigkeit der Bürgermeister und Beigeordneten sowie der Frage der Aufwandsentschädigung für diese, §§ 27, 34, 39 u. 49).

Neben der bereits geschilderten Einheit der gemeindlichen Willensbildung, die durch die Persönlichkeit des Gemeindeleiters gewährleistet wird, sei besonders die Einheit der örtlichen Verwaltung hervorgehoben. Es war auch ein Zeichen der Fehlentwicklung der Selbstverwaltung, wenn in der vergangenen Zeit in immer stärkerem Maße Sonderbehörden[52]) zu Trägern öffentlicher Aufgaben im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper wurden. Dadurch wurde einmal die im Interesse der Bürgerschaft notwendige Übersichtlichkeit der Gemeindeverwaltung gestört und ihr geordneter Gang gehemmt; vor allem aber widersprach die Tendenz der Zuständigkeitsaufteilung auf verschiedene Behörden dem Begriff der Selbstverwaltung, der die Wahrnehmung möglichst aller öffentlichen Belange der Gemeinde ausschließlich durch den Bürgermeister selbst als Willensträger der bürgerschaftlichen Gemeinschaft erfordert. „Die Gemeinde soll die von den verschiedensten zentralen Stellen ausgehenden Absichten und Pläne in der Ausführung zu einer Einheit zusammenfassen, damit Wille und Wirtschaftskraft der Bevölkerung möglichst gleichgerichtet den öffentlichen Aufgaben zugewendet werden[53])."

Demnach bedeutet es die Wiederherstellung der Einheit der örtlichen Verwaltung, wenn die DGO. im § 2 II den Gemeinden die Erfüllung a l l e r öffentlichen Aufgaben ihres Gebiets unter eigener Verantwortung überträgt, soweit diese nicht nach gesetzlicher Vorschrift anderen Stellen[54]) ausdrücklich zugewiesen sind oder neu zugewiesen werden. Diese Ausnahmen tragen der nun einmal bestehenden und schwer zu verändernden Lage sowie etwa sich ergebenden „ganz besonderen Staatsnotwendigkeiten[55])" Rechnung. Darüber hinaus liegt eine selbst-

---

52) So auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge die Bezirksfürsorgeverbände nach der ReichsVO. über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924, auf arbeitsrechtlichem Gebiet die Arbeitsämter nach dem Reichsges. über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenvers. vom 16. Juli 1927, auf steuerrechtlichem Gebiet die Finanzämter (§ 18 RAO.); ebenso die Versorgungs- und Gesundheitsämter. — Über die Entwicklung der preußischen Sonderverwaltung vgl. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. 22, S. 293 ff.

53) Allg. Begr. Nr. 5.

54) D. h. staatlichen Sonderbehörden oder Gemeindeverbänden, s. Begr. zu § 2, Anm. 1 a.

55) Allg. Begr. Nr. 5.

verständliche Schranke der gemeindlichen Zuständigkeit im Wesen und Zweck der örtlichen Verwaltung begründet; für Aufgaben, die über die Belange der engeren Gemeinschaft hinausgreifen, ist die Gemeinde nicht zuständig. Zur Sicherung dieses Einheitsprinzips schreibt § 2 DGO. vor, daß den Gemeinden staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung nicht schon durch bloße Rechtsverordnung oder Verwaltungsanweisung, sondern nur durch Gesetz übertragen und neue Pflichten ihnen ebenfalls ausschließlich durch Gesetz auferlegt werden können (Abs. 3 u. 4). — Ebenso bedürfen Verordnungen zur Durchführung solcher Gesetze der Zustimmung des Reichsministers des Innern (§ 2 IV).

Alle diese Bestimmungen tragen in gleicher Weise der Durchführung des Einheitsprinzips Rechnung. Indem sie einerseits die grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinde für die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben in ihrem Bereiche aussprechen, andererseits den gemeindlichen Wirkungskreis vor willkürlichen Eingriffen und Belastungen weitgehend sichern, verwirklichen sie den Grundsatz der Geschlossenheit und Einheit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Hiermit schafft die DGO. die Voraussetzung für ein gesundes Wachstum und eine zielsichere Aufwärtsentwicklung der Gemeinden und legt zugleich den Grund für den Neubau des gesamten Staates.

Die stärkste Betonung des nationalsozialistischen Einheitsgedankens in der DGO. findet sich bei der Regelung des Verhältnisses der Gemeinde zur Partei und zum Staat. Ihrer Behandlung seien die beiden folgenden Abschnitte gewidmet.

2. Der Einklang von Partei und Gemeindeverwaltung.

Durch die Einheit von Partei und Staat, die im Gesetz vom 1. 12. 1933 ihre grundgesetzliche Formulierung[56]) gefunden hat, wird das Wesen des nationalsozialistischen Staates bestimmt. Als „Trägerin des deutschen Staatsgedankens" und Gestalterin des Schicksals der Nation ist die Partei mit dem Staat unlösbar verbunden. Ebenso wie der Zweck und Wert des Staates in der Erhaltung und Förderung der Volks-

---

56) Vgl. hierzu C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1933; Huber, Die deutsche Staatswissenschaft, in ZgesStW., Bd. 95, S. 36 ff., sowie in Deutsches Recht, 1935, S. 309 ff.; ders., Partei, Staat, Volk, in Deutsches Recht, 1935, S. 309 ff.; Neeße, Die NSDAP., S. 115 ff., 1935; Höhn, Partei und Staat, in Deutsches Recht, 1935, S. 474 ff.

gemeinschaft liegt[57]), beruht auch das Wesen der Partei auf der Idee des Kampfes und der Arbeit für das Volk, auf der Herstellung und Sicherung seiner politischen und weltanschaulichen Einheit. Die Gemeinsamkeit des Zieles begründet die unlösbare Einheit der beiden Ordnungen des völkischen Lebens. Unter ihnen hat die Partei als „politischer Willensträger der Nation" den Vorrang der politischen Führung und weltanschaulichen Zielsetzung; ihr ausschließlich obliegt die Gestaltung und Führung von Staat und Volk. Diesem Grundsatz des Dritten Reichs hat der Führer mit folgenden Worten Ausdruck gegeben: „Nicht der Staat befiehlt uns, sondern wir befehlen dem Staat, nicht der Staat hat uns geschaffen, sondern wir schaffen uns unsern Staat[58])."

Die Einheit von Partei und Staat findet ihren stärksten Ausdruck darin, daß die Partei „als weltanschauliche Gestalterin und politische Lenkerin des deutschen Schicksals der Nation und damit dem Reich den Führer zu geben hat" und daß „nach der Proklamation des jeweiligen neuen Führers dieser der Herr der Partei, das Oberhaupt des Reichs und der Oberste Befehlshaber der Wehrmacht ist[59])".

Außer durch die Person des Führers und Reichskanzlers wird die unlösbare Verbindung von Partei und Staat durch ein weitgehendes System von Personalunionen gewährleistet; diese tragen bereits institutionellen Charakter[60]). Es ist ein ungeschriebener Grundsatz der neuen Verfassung, daß die Inhaber höchster Staatsstellen zugleich Träger wichtigster Parteiämter sind. Dieser Grundsatz findet sich bei der Mehrzahl der Reichsminister sowie bei fast allen Reichsstatthaltern und preußischen Oberpräsidenten verwirklicht.

Nach der nationalsozialistischen Auffassung der Gemeinde als Teil des staatlichen Organismus mußte die Frage ihres Verhältnisses zur Partei ebenfalls im Sinne strenger Durchführung des Einheitsprinzips als des überragenden Gestaltungsprinzips beim Aufbau des nationalsozialistischen Staates gelöst werden[61]). Durch Personalunionen von Partei- und Gemeindeämtern ließ sich diese Einheit jedoch nicht herstellen. Denn während die Ämterverbindung in den oberen Instanzen, beispielsweise zwischen Gauleiter und Reichsstatthalter bzw. preußischem Oberpräsidenten durchaus praktisch und erstrebenswert erscheint,

---

57) Vgl. Hitler, Mein Kampf, S. 436.
58) Reichsparteitag 1934.
59) Schlußrede des Führers auf dem Parteikongreß 1935.
60) C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 20.
61) Vgl. Pathe, Die Deutsche Gemeindeordnung und der Reichsfreiherr vom Stein, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 546; Kerrl-Weidemann, Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, 1935, S. 8 ff.

würde eine grundsätzliche und allgemeine[62]) personelle Verbindung in den unteren Stellen, z. B. zwischen Ortsgruppenleiter bzw. Kreisleiter und Bürgermeister zu einer für die gesamte Bewegung unhaltbaren Bürokratisierung führen; sie würde der Verschiedenheit der Aufgaben des politischen Leiters der Partei und des Gemeindeleiters nicht gerecht werden und nicht nur der Partei durch die Belastung mit der täglichen Kleinarbeit der Verwaltung die Stoßkraft für ihre eigentliche Aufgabe, die politische Willensbildung, nehmen, sondern auch eine einheitliche und zielsichere Gemeindeführung erheblich erschweren[63]). Auch das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz kannte keine Personalunion zwischen Gemeindeführer und örtlichem Parteiführer; jedoch trug seine Regelung, wonach die Berufung der leitenden Gemeindebeamten nach „Fühiungnahme" mit dem Gauleiter zu erfolgen hatte (§ 34 III Preuß. GVG., vgl. auch §§ 48 und 49), dem Führungsanspruch der Bewegung und der Forderung nach einer Ausrichtung der gesamten Gemeindeverwaltung nach den Zielen des nationalsozialistischen Staates nicht deutlich genug Rechnung und konnte daher der DGO. nicht als Vorbild dienen[64]).

So hat die DGO. die Institution des BeA. der Partei geschaffen. Sie stellt eine über das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz hinausgehende wegweisende Neuerung in der nationalsozialistischen Verfassung dar und ist von grundgesetzlicher Bedeutung für den neuen Staat. Der BeA. wirkt zur Sicherung des Einklangs der Gemeindeverwaltung mit der Partei bei der Erledigung aller Aufgaben mit, an deren Lösung der Partei- und damit der Volkswille ein wesentliches Interesse hat (§§ 6 II und 33). Der Einheit von Partei und Staat entspricht auf gemeindlichem Gebiet der Einklang von Partei und Gemeindeverwaltung. Dem in alleiniger Verantwortung für Staat und Gemeinde handelnden Bürgermeister entspricht der für den Einklang zwischen Gemeindeverwaltung und Partei allein verantwortliche BeA. der Partei. Während das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Partei es an der nötigen

---

62) Die besondere Lage im Einzelfall kann dagegen durchaus eine derartige Ämterverbindung rechtfertigen.

63) Vgl. Neeße, Die NSDAP., 1935, S. 132: „... Staatsamt wie Parteiamt erfordern die ganze Kraft, und zur Bewältigung der einzelnen Gebiete können bloße Sachbearbeiter nicht mehr genügen ...; vgl. denselben in Deutsche Verwaltung, 1935, S. 175 ff.; Köttgen, Deutsche Verwaltung, 1936, S. 176 f.; Kerrl-Weidemann, Kommentar zur DGO., 1935, S. 9; Weidemann, in Der Gemeindetag, 1935, S. 268.

64) Vgl. Neeße, NSDAP. 1935, S. 133; Kerrl-Weidemann, Kommentar, 1935, S. 10 f.; Weidemann, in Der Gemeindetag, 1935, S. 268.

Schärfe hatte fehlen lassen, bietet die Regelung der DGO. die unbedingte Gewähr dafür, daß Überschneidungen und Kompetenzkonflikte zwischen Gemeindeleiter und Partei für die Zukunft unmöglich sind und sowohl die Einheitlichkeit der Staatsführung wie auch die Geschlossenheit der örtlichen Parteiorganisation erhalten bleibt[65]).

Die Zuspitzung des Parteieinflusses auf eine Person sowie auf genau umrissene, „bestimmte" Aufgaben erscheint hinsichtlich der Schaffung klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von grundgesetzlicher Bedeutung für die Verfassung des nationalsozialistischen Staates. — In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß der BeA. sein „Nein" gegenüber Maßnahmen des Bürgermeisters schriftlich innerhalb einer Ausschlußfrist von 2 Wochen zu begründen hat (§ 33 II).

Die Mitwirkungsrechte des BeA. bei der Berufung und Abberufung von Bürgermeistern, Beigeordneten und Gemeinderäten sind bereits behandelt. Sie stellen die Befugnisse dar, die früher der Bürgerschaft bzw. der Stadtverordnetenversammlung als deren Vertretung zustanden, und verschaffen dem BeA. eine Art „Wählerstellung[66])", die ihn als den Wahrnehmer und Vollzieher des politischen Gestaltungswillens der bürgerschaftlichen Gemeinschaft erscheinen läßt. Während früher eine große Anzahl von Parteien den Willen der Bürgerschaft ausdrücken sollte, trifft heute diese Aufgabe den BeA. der Partei allein. Durch ihn vor allem als Träger der „führenden und bewegenden Kraft des nationalsozialistischen Staates[67])" verwirklicht die Partei das Ziel der politischen Aktivierung des Gemeindebürgers. Die Beteiligung des BeA. bei der Berufung des Gemeindeleiters insbesondere stellt sich als ein ausgezeichnetes Mittel dar, den Einklang zwischen Partei und Gemeindeverwaltung herzustellen und das in Anbetracht der vielen Berührungspunkte äußerst wichtige und unbedingt notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Bürgermeister und BeA. zu schaffen.

Die sich weiterhin aus § 33 ergebenden Zustimmungsrechte des BeA. bei Erlaß der Hauptsatzung sowie bei Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts und der Ehrenbezeichnungen bilden für die Partei die einzige Möglichkeit, sich in die laufende Gemeindeverwaltung einzuschalten. Sie tragen einerseits dem Repräsentationsanspruch der Bewegung Rechnung, andererseits sprechen sie die Beteiligung der NSDAP. als politischer Willensträgerin an der Gesetzgebung

65) Vgl. Surén, Die Deutsche Gemeindeordnung, in Reichsverwaltungsblatt, 1935, S. 125.

66) So OBM. Goerdeler, in Die Soziale Praxis, 1935. S. 221.

67) § 3 des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933.

der Gemeinde aus. Um der Gefahr eines Dualismus und einer Verwischung der ausschließlichen Verantwortlichkeit des Bürgermeisters für alles gemeindliche Geschehen vorzubeugen, schließt die DGO. eine weitere Einschaltung der Bewegung in die laufende Verwaltung der Gemeinde grundsätzlich aus. Eine derartige Einmischung erscheint auch unnötig, da durch das Mitwirkungsrecht des BeA. bei der Berufung und Abberufung der gemeindlichen Organe eine ausreichende Sicherung des Parteieinflusses durch Schaffung einer nationalsozialistischen Grundlage des Gemeindeorganismus vorhanden ist[68]).

Soweit die Beratung des Bürgermeisters mit den Gemeinderäten Angelegenheiten betrifft, die in den Kreis der Zuständigkeiten des BeA. fallen, ist dieser zur Teilnahme berechtigt (§ 50). Der Grundsatz der eigenverantwortlichen Ratserteilung durch die Gemeinderäte schließt Weisungen des BeA. in Bezug auf deren Amtsführung aus. Jedoch kann er nach den Worten Weidemanns „seine natürliche Autorität in der Richtung geltend machen, daß er in erzieherischer Weise auf die Gemeinderäte einwirkt, um sie allgemein zu sachlicher Betätigung zu veranlassen, und darauf hinarbeitet, daß persönliche und engherzige Einstellungen vermieden werden[69])". Aus den Funktionen, die dem BeA. nach der Regelung der DGO. zustehen, ergibt sich, daß er nicht Beamter, auch nicht Ehrenbeamter der Gemeinde sein kann. Vor allem kann er nicht gleichzeitig mit seinem Parteiamt das Amt des Bürgermeisters bekleiden; diese Verbindung widerspräche vollkommen dem Sinn der Institution des BeA., der für den Einklang der Gemeindeverwaltung mit der Partei zu sorgen hat. Ebensowenig kann er Gemeinderat oder sonstiger Beamter, Angestellter oder Arbeiter der Gemeinde sein. Denn als solcher würde er der Dienstgewalt des Bürgermeisters unterstehen, während er nach der Regelung der DGO. vollständig unabhängig von diesem ist und nur seiner vorgesetzten Parteidienststelle Verantwortung schuldet[70]). Denn der BeA. ist ein Organ der Partei, von ihr empfängt er seinen Auftrag; sie kann ihm auch bindende Amtsanweisungen erteilen; und nur ihr, d. h. dem Gauleiter als der vorgesetzten Parteistelle, hat er für die ordnungsmäßige Führung seines Amtes einzustehen.

Die Folgerung aus der grundsätzlichen Unvereinbarkeit von Partei- und Gemeindeämtern zieht die Ausführungsverordnung des Stell-

---

68) Vgl. Weidemann, in Der Gemeindetag, 1935, S. 270 f.

69) S. 271 a. a. O., sowie in Kerrl-Weidemann, Kommentar, 1935, S. 17.

70) Vgl. hierzu die Anweisung des Stellvertreters des Führers an die Beauftragten der NSDAP., in Die Nationalsozialistische Gemeinde, 1935 S. 374 ff.; Loschelder, die DGO., in Reich und Länder, 1935, S. 89.

vertreters des Führers zu § 118 DGO.[71]). Danach ist im allgemeinen der Kreisleiter zum BeA. zu ernennen; wenn dieser jedoch hauptamtlicher Beamter, Angestellter oder Arbeiter der Gemeinde ist, hat der Gauleiter an seiner Stelle den Gauinspektor zu ernennen.

Die Einheit von Partei und Gemeindeverwaltung wird in der DGO. nicht nur durch die Institution des BeA. hergestellt; sie wird weiterhin auch durch die Ämterverbindung von Gauleiter und Reichsstatthalter bzw. preußischem Oberpräsidenten[72]) gewährleistet. Indem die DGO für besonders wichtige gemeindliche Entscheidungen die Berücksichtigung des Gauleiters vorschreibt, falls dieser nicht zugleich Reichsstatthalter ist (§ 117 II), spricht sie die grundsätzliche Identität beider aus[73]).

In der Person des BeA. sowie in der Personalunion Reichsstatthalter-Gauleiter kennzeichnet sich der unmittelbare Einfluß der Partei auf die Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus durchdringt seit dem Siege der nationalsozialistischen Revolution eine einheitliche nationalsozialistische Weltanschauung jede deutsche Gemeinde und jeden verantwortlichen Träger gemeindlicher Aufgaben. Die Idee des Nationalsozialismus ist es, die die beiden „unabhängigen Säulen des Staates", die Partei und den Verwaltungsapparat bindet und vereint. Die DGO. verwirklicht mit der Sicherung des Einklangs zwischen Partei und Gemeindeverwaltung den Einheitsgedanken für die unterste und wichtigste Zelle des Staates und schafft damit die Grundlage für den nationalsozialistischen Staat überhaupt; denn „auf dem von ihr bereiteten Boden wird sich der Neubau des Reichs vollenden[74])".

3. Die Einheit von Staat und Gemeinde.

Während Freiherr vom Stein in der Wiedererweckung des Selbstverwaltungsgedankens nur das Mittel zur organischen Eingliederung der Bürger in das Gefüge des Gesamtstaates sah, entglitten die Ge-

71) RGBl. S. 470.

72) Im Saarland nimmt der Reichskommissar für die Rückgliederung des Saarlandes die Aufgaben des Reichsstatthalters wahr (§ 2 der VO. über die Einführung der DGO. im Saarland vom 31. Juli 1935).

73) In der Praxis haben sich vielfach die Gauleiter die Rechte des BeA. für wichtige Großstädte selbst vorbehalten. Hier erscheint es nicht angängig, dem Reichsstatthalter, der als Gauleiter zugleich BeA. ist, die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten z. B. zwischen sich und dem OBM. nach § 33 II 2 zu überlassen. Es bleibt einer Durchführungsverordnung vorbehalten, hier dem Reichsminister des Innern die Entscheidung zu übertragen.

74) So Vorspruch zur DGO.

meinden in der Folgezeit unter der Einwirkung liberal-demokratischer Gedankengänge mehr und mehr dem staatlichen Einfluß. Die Betonung ihres Rechts auf Eigenleben führte sie schließlich dazu, den Staat überall in erster Linie als ihren Gegner zu betrachten und in der Sicherung eines umfassenden „staatsfreien" Raums ihr vornehmstes Ziel zu erblicken. Die Staatsaufsicht bildete die einzige Möglichkeit, wenigstens formell den Zusammenhang zwischen Staat und Gemeinde zu sichern.

Nach nationalsozialistischer Weltanschauung bildet die Gemeinde die Urzelle des Staates und Volkes[75]). Ihre gedeihliche Fortentwicklung ist die Voraussetzung für das Wohlergehen und organische Wachstum des staatlichen Gesamtorganismus. Die DGO. als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates, die mit der Verwirklichung der neuen Volksordnung bei der untersten und wichtigsten politischen Einheit beginnt, entspricht dieser Auffassung vollkommen. In ihr offenbart sich die völlige Abkehr des Nationalsozialismus von der Fehlentwicklung der Selbstverwaltung in der vergangenen Zeit und die Rückkehr zu dem Steinschen Gedanken der Einheit von Staat und Gemeinde. Als Zelle und Glied des Staates hat die Gemeinde die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben der engeren Heimat selbständig und verantwortlich wahrzunehmen (§ 1I DGO.). Vor den Gedanken der Selbständigkeit und der Wahrung des „berechtigten Eigenlebens[76])" der Gemeinde tritt jedoch die Einheit von Staat und Gemeinde. Es ist die hohe Bedeutung der DGO., das in der Vergangenheit vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Gegensätzlichkeit betrachtete Verhältnis von Staat und Gemeinde durch das Prinzip der Einheit beider grundgesetzlich gekennzeichnet und mit dem Gedanken der Gliedhaftigkeit die Stellung und das Wesen der Gemeinde im nationalsozialistischen Staat eindeutig bestimmt zu haben. So gibt es heute keine Gegensätzlichkeiten mehr zwischen Staat und Gemeinde; diese ist nur die engere örtliche Gemeinschaft innerhalb der großen umfassenden Volksgemeinschaft, die durch den Staat dargestellt wird.

Als unterstes Glied der neuen Volksordnung und wichtigste politische Einheit innerhalb des Staates trifft die Gemeinde die wesentliche Aufgabe, örtlich den Nationalsozialismus in die Tat umzusetzen, die Bürgerschaft mit seiner einheitlichen Weltanschauung zu durchdringen und die Kräfte der örtlichen Gemeinschaft für deren eigene Ziele und darüber hinaus für die Ziele der Volksgesamtheit zu aktivieren. So

---

75) Adolf Hitler, Mein Kampf, S. 501; Frick, in Die Nationalsozialistische Gemeinde, 1935, S. 58; OBM. Weidemann, in Die Nationalsozialistische Gemeinde, 1935, S. 445 f.; vgl. auch Allg. Begr. Nr. 2.

76) Allg. Begr. Nr. 2.

stellen die Gemeinden heute nicht mehr einen lediglich verwaltungstechnisch bedeutsamen Dezentralisationsfaktor dar, sondern bilden eine Grundeinrichtung und die Grundlage des nationalsozialistischen Staates, in der sowohl echtes Führertum sich entfalten und bewähren kann, wie auch wahrhafte Volksgemeinschaft zum Ausdruck gelangt.

Das Gebiet, in dem sich die Auffassung der Gemeinde als Glied und Aufbauzelle des Staates am deutlichsten widerspiegelt, bildet die staatliche Kommunalaufsicht. Sie erscheint heute wie in der vergangenen Zeit als notwendiges Korrelat zur Selbstverwaltung, da eine Übereinstimmung und Gleichrichtung zwischen Staatszielen und gemeindlicher Politik sowie die Eingliederung der Selbstverwaltung in den Staat die wesentliche Voraussetzung für das Gedeihen von Staat und Gemeinde darstellt.

Entsprechend der liberal-demokratischen Grundhaltung der vergangenen Zeit war der staatlichen Aufsichtsbehörde nur innerhalb eines genau abgezirkelten Systems von Befugnissen und Ermächtigungen die Möglichkeit zum Einschreiten gegen gemeindliche Selbstverwaltungskörper gegeben. Diese enge Begrenzung der Aufsichtsführung hat in der Zeit der Krise der Gemeindeverwaltung versagt. Die Neuregelung der Staatsaufsicht in der DGO. steht unter dem leitenden Gedanken der Sicherung des Einklangs der Gemeindeverwaltung mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung (§§ 1 II, 106 I DGO.). In völlig organischer Auffassung des Verhältnisses von Staat und Gemeinde erblickt der Nationalsozialismus die Aufgabe und das Wesen der Staatsaufsicht in der Betonung und Verwirklichung des Grundsatzes der Gliedhaftigkeit der Gemeinde und ihrer bedingungslosen Einordnung in das Staatsganze. Dem Interesse der einzelnen Gemeinde hat die staatliche Aufsichtsbehörde das Wohl der gesamten Volksgemeinschaft entgegenzusetzen und für die Herstellung der Einheit von Staat und Gemeinde Sorge zu tragen. So bildet die Staatsaufsicht das jederzeit wirksame Bindeglied zwischen örtlicher Teilgemeinschaft und dem Volksganzen.

Die Bestimmung des §106, 2, nach der die Aufsicht so zu handhaben ist, daß „die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeindeverwaltung gefördert und nicht beeinträchtigt werde", macht dem Staate eine gewissenhafte Beratung und Betreuung der Gemeinden zur Pflicht. Denn die staatliche Aufsicht darf sich keineswegs in der rein negativen Überwachung der Gemeinden erschöpfen; vielmehr soll sie ihre auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten erworbenen Erfahrungen durch Mitteilungen und Anregungen auch der gemeindlichen Selbstverwaltung nutzbar machen.

Damit ergibt sich auch die zweite grundsätzliche Änderung in der Auffassung vom Wesen der Staatsaufsicht: Wenn die Gemeinde eine Zelle im staatlichen Gesamtorganismus darstellt, so muß ihre Verwaltung nicht nur den Vorschriften der Gesetze entsprechen, sondern auch unter dem Leitmotiv der völligen Ausrichtung nach dem Willen und den Zielen der Staatsführung stehen. Die gemeindliche Selbstverwaltung muß in den Staat eingewachsen sein; sie darf niemals wieder einen „Staat im Staate" bilden. Über die Einhaltung dieses Grundsatzes streng zu wachen, ist Pflicht der staatlichen Autorität; diese hat gegenüber der Vielheit der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper die Einheit des nationalsozialistischen Staates und seiner Weltanschauung zu betonen und den Belangen der Volksgesamtheit „im gebotenen Falle rückhaltlos Geltung zu verschaffen[77])". In diesem Sinne bestimmt § 106, die Aufsicht des Staates habe den Einklang der Gemeindeverwaltung nicht nur mit den Gesetzen als der selbstverständlichen Schranke jeder Verwaltung, sondern auch mit den Zielen der Staatsführung sicherzustellen[78]). Die Allg. Begr. (Nr. 2) hebt hervor, daß es sich um grundsätzliche Ziele der Staatsführung und um die Erfüllung gesamtdeutscher Aufgaben handeln müsse, wenn die Staatsaufsicht eingreifen wolle. Um eine einheitliche und gewissenhafte Beurteilung zu gewährleisten, ist vorgeschrieben, daß in derartigen Fällen zunächst dem Reichsminister des Innern Bericht zu erstatten sei[79]). Sehr beachtlich erscheinen auch die Worte des preußischen Gesetzgebers: „Unter den Zielen der Staatsführung sind die großen und ganz grundsätzlichen politischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte zu verstehen, von denen die nationalsozialistische Staatsführung alle Zweige des öffentlichen Lebens geleitet zu wissen wünscht[80])." — Zu betonen bleibt, daß es nicht Sache des Staates sein kann, aus reinen Zweckmäßigkeitsgründen in die Verwaltung der Gemeinde einzugreifen oder rein schematisch Anordnungen und Anweisungen zu erlassen; eine derartige engherzige Handhabung der Staatsaufsicht würde zu einer Lähmung der kommunalen Initiative führen; sie würde das Eigenleben der Gemeinden zu ersticken drohen und widersprüche vollständig der grundgesetzlichen Anerkennung eigenverantwortlicher Selbstver-

---

77) Allg. Begr. Nr. 2.

78) Auch der vergangenen Zeit war diese Forderung nicht unbekannt (vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926, S. 228 ff.), sie konnte jedoch wegen des wertneutralen Charakters der Weimarer Verfassung und des Fehlens einer tragenden Staatsidee kaum berücksichtigt werden.

79) Ausführungsanweisung zu § 106, MBliV., S. 415.

80) 1. AA. zum Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 26. 2. 1934, MBliV., S. 276.

waltung durch die DGO. Vielmehr kommt gerade in einer weisen Beschränkung der Aufsicht das zwischen Staat und Gemeinde herrschende enge Vertrauensverhältnis zum Ausdruck[81]). Die Tendenz, die Selbständigkeit der gemeindlichen Verwaltung zu stärken und sie von jeder kleinlichen Bevormundung loszulösen, zeigt sich insbesondere in der Bestimmung des § 105, die von weittragender Bedeutung ist. Hiernach kann der Kreis der Entscheidungen, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen, durch Verordnung des Reichsministers des Innern verkleinert und das Genehmigungsrecht des Staates durch die bloße Anzeigepflicht der Gemeinde ersetzt werden.

Aus diesen Erwägungen heraus erscheint die Auffassung von Surén-Loschelder[82]) nicht gerechtfertigt, die aus der Bestimmung des § 89, 3 das Recht der staatlichen Aufsicht herleiten wollen, in bestimmten Fällen auch die Ermessenshandlungen des Gemeindeleiters zu kontrollieren. Hiergegen spricht der Sinn und die eindeutige Fassung des Gesetzes, das für derartige Fälle des Ermessensmißbrauches lediglich eine Haftung des Gemeindeleiters der Gemeinde gegenüber wegen schuldhaften Verhaltens ausspricht (§ 92). Die Aufsichtsbehörde ist hierbei nur insoweit beteiligt, als sie nach § 115 I den Anspruch der Gemeinde gegen den Bürgermeister geltend zu machen hat.

Die Stufenleiter der Aufsichtsmittel des Staates führt vom allgemeinen Informationsrecht (§ 108) und dem Rechte der Genehmigung für verschiedene Verwaltungsakte, insbesondere auf dem wichtigen Gebiet des Gemeindefinanzwesens (z. B. §§ 76, 78, 86), zum Beanstandungsrecht des § 109 („negative Aufsicht"). Hiernach kann die Aufsichtsbehörde zur Sicherung der Einheit von Staat und Gemeinde Anordnungen des Bürgermeisters aufheben, die das bestehende Recht verletzen oder den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen. Demgegenüber kann sich die positive Aufsicht, d. h. das Recht des Staates, den Gemeindeleiter zu einer Maßnahme zu zwingen (§ 110), nur auf die Gefährdung einer der Gemeinde gesetzlich obliegenden Verpflichtung stützen. Neben dem Recht des Staates auf Ersatzvornahme nach § 111 bildet die Kommissarbestellung das stärkste Eingriffsmittel des Staates (§ 112). Sie stellt sich als ultima ratio der staatlichen Aufsicht dar und kommt naturgemäß nur bei Gefahr „schwerer Erschütterungen des Gemeindelebens" in Betracht[83]). Die Gesamtheit der Mittel, die die DGO. der staatlichen Aufsichtsbehörde zur Verfügung stellt, zeigt, daß

---

81) Vgl. OBM. Goerdeler, in Deutsche Verwaltungsblätter, 1935, S. 66.

82) Kommentar zur DGO., 1935, zu § 106, 3 b.

83) So Begr. zu § 112.

der nationalsozialistische Staat gewillt ist, dem Wohle des Volksganzen gegenüber den Sonderbelangen einer einzelnen Gemeinde jederzeit Geltung zu verschaffen und die Einheit von Staat und Gemeinde unbedingt zu gewährleisten. — Eine wichtige Sicherung dieser Einheit liegt weiterhin auch in dem Einfluß des Staates bei der Berufung und Abberufung der gemeindlichen Organe. Während die Auswahl der Gemeinderäte allein in der Hand des BeA. liegt, befindet sich der Schwerpunkt des Berufungsverfahrens von Bürgermeistern und Beigeordneten bei der staatlichen Aufsichtsbehörde. Ebenso tragen die — bereits erwähnten — Mitwirkungsrechte der Staatsaufsichtsbehörde bei der Abberufung der Gemeindeorgane (§§ 45, 54) für eine enge Verbundenheit der Gemeindeführung mit der Staatsführung Sorge.

Gegenüber der DGO. erscheint im Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz der Einfluß des Staates bei der Berufung der gemeindlichen Organe ungleich stärker. Auf Grund der §§ 34 und 41 wurden sowohl Bürgermeister und Beigeordnete wie auch Gemeinderäte allein vom Staate berufen, eine Regelung, die OBM. Goerdeler als „Scheinselbstverwaltungsrecht[84])“ kennzeichnet. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Kritik nicht doch etwas zu streng ist. Jedenfalls erscheint wichtiger noch als die Art der Berufung der leitenden Gemeindeorgane ihre Auffassung vom Amte. Es kommt m. E. entscheidend darauf an, ob sich der Gemeindeleiter als vom Staate eingesetzter und nur für den Staat tätiger Beamter oder als Führer der bürgerschaftlichen Gemeinschaft betrachtet. Während die Regelung des Preuß. GVG. hier wohl Zweifel aufkommen lassen konnte, entscheidet sich die DGO. unter Betonung des Gedankens der Selbstverwaltung eindeutig in letzterem Sinne.

Mit der Auffassung der Gemeinde als Glied und Zelle des Staates ist die Möglichkeit eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zwischen beiden nicht zu vereinbaren. Es ist ein Ausfluß liberalistischen Denkens, zwischen aufsichtsführendem Staate und beaufsichtigter Gemeinde das Verwaltungsgericht als neutralen Hüter und „objektive“ und unabhängige Instanz zur Entscheidung aller Streitigkeiten einzusetzen. Sowohl die grundsätzliche Einheit von Staat und Gemeinde wie auch die Autorität des nationalsozialistischen Staates verbieten es, daß die Gemeinde gegen Maßnahmen der Kommunalaufsicht den Schutz der Verwaltungsgerichte als „Aufsicht über die Staatsaufsicht[85])“ anrufen dürfe. So erscheint es von grundgesetzlicher Bedeutung, wenn die DGO. im § 113 (nach dem Vorbild des § 11 des Preußischen Anpassungs-

84) Deutsche Verwaltungsblätter, 1935, S. 75.
85) Vgl. C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, 1935, S. 40.

gesetzes[86]) und des § 67 des Pr. GVG.) die Möglichkeit einer gerichtlichen Nachprüfung der staatlichen Aufsichtsführung als nicht vereinbar mit dem nationalsozialistischen Verfassungsprinzip der Einheit ausschließt und der Gemeinde gegen Anordnungen der Aufsichtsbehörde lediglich ein befristetes Beschwerderecht gewährt, über das die nächsthöhere Stelle endgültig zu entscheiden hat.

86) Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. Dezember 1933.

Lebenslauf.

Am 5. Oktober 1912 wurde ich in Stettin als Sohn des Lehrers Franz Vahl und seiner Ehefrau Dora, geb. Huthmacher, geboren. Meine Schulausbildung erhielt ich auf der humanistischen Abteilung des Stadtgymnasiums zu Stettin; dort bestand ich im Jahre 1931 die Reifeprüfung. In der folgenden Zeit studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Marburg, Berlin und Frankfurt a. M. Im Januar 1935 legte ich meine erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Frankfurt a. M. ab. Anschließend arbeitete ich an der Frankfurter Universität an der Fertigstellung der vorliegenden Dissertation.

Werner Vahl.